الضمانات القانونية

في محاسبة العاملين بالخدمة العامة



دراسة مقارنة
في القانون السوداني والإنجليزي والمصري والفرنسي

دكتور / الطيب حسين محمود
أستاذ القانون العام المساعد

دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت
٢٠٠٨

الضمانات القانونية
في محاسبة العاملين بالخدمة العامة

دراسة مقارنة
في القانون السوداني والانجليزي والمصري والفرنسي

دكتور
الطيب حسين محمود
استاذ القانون العام المساعد

الناشر
دار النهضة العربية
٣٢ ش عبد الخالق ثروت - القاهرة

رقم الإيداع
٢٠٠٨/١٩١٥٤
I.S.B.N
978-977-04-5777-04

دار الإيمان للطباعة

٠١٨٣٦٥٣٢٣٣ - ٢٣٢١٥٩٩٥

يا عبادي اني حرمت الظلم على نفسي

وجعلته بينكم محرماً فلا تظالموا

حديث قدسي

اهـــــداء

الى روح أمي الحبيبة التي فقدت حنانها باكراً...

والى والدي العزيز أمد الله في عمره...

تقديم

- تعبر الوظيفة العامة في كل الأحوال عن نفس بيئتها الحضاري ويظل الموظف في هذا السياق عنواناً للدولة وما تعتنق من قيم العدالة والحرية والمساواة: ففي ظل أنظمة الاستبداد تهيمن السيطرة على طبيعة العلاقة؛ فلا مجال لضوابط القانون والأخلاق؛ اذ تهدر وتنتهك كل الحقوق المفترضة. وما زال تاريخ القانون الدستوري والاداري يذكر تماماً القرار الذي أصدرته حكومة vichy بفرنسا في سبتمبر ١٩٤١م، حيث سادت سلطة الرؤساء المطلقة ولم يعد للموظـف غير سرعة تنفيذ الأوامر الصادرة اليه دون المطالبة بأي حقوق وظيفية (هكذا). أما الأنظمة ذات الطابع الديمقراطي فانها تضمن للموظف حقوقاً وتقرر التزامات متبادلة مع الدولة؛ إذ تقوم العلاقة ابتداءً على المركز القانوني، مما يتيح التعاون الايجابي ويثبت الضمانات القوية التي تهدف الى تحقيق استقلال دور الوظيفة العامة دون أن يتعارض ذلك مع تنفيذ السياسة العامة. كما أن ذلك الوضع يؤكد على توازن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، ويشكل في نفس الوقت سياجاً ضد المزاج الشخصي وغلواء التعامل وعسف التقدير.
- مثلت السلطة التأديبية في أحوال العافية الدستورية فرعاً من أهم فروع السلطة الرئاسية المفترضة. وهي كما عبر الفقه الاداري مكنة مشروعة لأداء واجبات الوظيفة تحقيقاً للصالح العام، وهي مكنة محددة لا يجوز التقصير فيها أو تجاوز حدودها. بمعنى آخر تؤطر الضمانات لهذه السلطة. والواقع أنه اذا كان المنوط بالوظيفة العامة احداث التنمية الشاملة فان موظفها يعني الأداة المشروعة التي تمارس جزءاً من

السلطة العامة المكفولة تخويلاً أو تفويضاً، وهي مسئوليته تقتضي: احاطتها بكل ضوابط سيادة حكم القانون ومبدأ المشروعية والفصل بين السلطات بما يكفل صحة أي قرار تصدره الادارة عسفاً في التقدير، أو تجاوزاً للسلطة، أو خطأ متعمداً فيها، أو بنية غير حقيقية. واذا كانت قيمة العدل جزءاً من تراث الشعب - أي شعب - فانه لم يكن صدفة أبداً أن تراجع الدول النامية منظومة تشريعات الوظيفة العامة فيها بعد معارك الاستقلال لكي تسجل دورها التاريخي في تحقيق العدالة من خلال الضمانات الدستورية والقانونية. وفي حالة السودان فان قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م، وهو أول قانون يصدر في ذلك الشأن، لم يكن يوفر شيئاً يذكر عن جوهر تلك الضمانات.

يورد الدكتور عمرو فؤاد أحمد بركات النائب بمجلس الدولة آنذاك في كتابه المرسوم: السلطة التأديبية: دراسة مقارنة، وهي رسالة دكتوراة: " من المستقر فقهاً وقضاءً، وجوب احاطة العامل عند توقيع الجزاء، بقدر من الضمانات تمليه المبادئ القانونية العامة، ودون حاجة الى نص يقرر ذلك في كافة المحاكمات الجنائية والتأديبية أياً كان مجال اعمالها، وعلى ذلك فان ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدنى قبل توقيع أي جزاء تأديبي، وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الانصاف والأصول العامة في المحاكمات وان لم يرد عليه نص، ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة بالقوانين الخاصة بالاجراءات في المحاكمات الجنائية أوالتأديبية، وذلك أن القرار التأديبي هو في واقع الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الاداري". مكتبة النهضة المصــرية، ١٩٧٩م، ص ٢٥٢.

- تمثلت هذه الضمانات بشكل أساسي في ضمانات سابقة ومعاصرة ولاحقة على صدور القرار في مواجهة العامل المتهم، وهي كما تناولها الباحث بالتفصيل في الكتاب: عدم اصدار القرار في مواجهة العامل المتهم في اليوم الذي وقعت فيه المخالفة الادارية، وتمكين العامل المتهم من الرد على التهمة الموجهة اليه، والمواجهة، وكفالة حق الدفاع، وحيدة السلطة المختصة بالتحقيق أو المحاكمة، وكتابة اجراءات التحقيق، وتطبيق مبدأ شرعية الجزاء، وتسبيب القرار، واخطار العامل المتهم بالقرار الصادر في مواجهته، وحق اعادة النظر في القرار، وحق التظلم الاداري، والطعن القضائي في القرار.
- لأن العدالة قيمة جوهرية في رقي البشر الى آفاق أبعد من دوائر الظلم والتسلط فانها تظل وفي كل الأحوال معياراً دقيقاً للتمييز بين: الفوضى والاستقرار، بين العقل والعشوائية، بين الوعي والجهل، بين الخير والشر. تظل هنا جزئية الضمانات اشارة للحق والعدل والانصاف كما طرحتها الأديان وأطرها الفكر الانساني النبيل.
- دارت كل هذه الرؤى بذهني وأنا أقلب مشروع أطروحة الدكتوراة في القانون الاداري التي قدمها آنذاك (٢٠٠١م) الاستاذ الطيب حسين محمود المحاضر بكلية القانون بجامعة جوبا والتي تشرفت بعمادتها لدورتين، وكان من أسباب الرغبة في الاشراف كل ما ذكرت من أبعاد، تعلقت برقي الانسان واحترام لعقله وعقول الآخرين وضميره وضمائر الآخرين. كما أنني كنت جد سعيداً؛ فقد تسنى لي قبلها أن أقدم رسالتي للدكتوراة في سلطة التأديب- دراسة مقارنة في جامعة رين بفرنسا

تحت اشراف عالم القانون الاداري جاك مورو Jacques Moreau (١٩٧٨م).

- سعدت أكثر حين رأت لجنة تحكيم الاطروحة التي قدمها الباحث الطيب قبولها كعمل مميز يستحق النشر، وكان قد سبقها اعداد ممتاز، وتضمنت استخلاصات مهمة، وتوصيات صالحة تماماً للتطبيق.
- يمثل الكتاب في الصورة التي أعد بها نموذجاً لخريطة طريق أساسية في عالم الوظيفة العامة، وبصفة خاصة في السودان؛ حيث تفتقد كثيراً - من الرأي الفقهـي والتطبيق السليم- لمبادئ وأصول المحاكمات كما بلورتها التشريعات في شكل ضمانات ثابتة باتجاه تحقيق العدل. أراه مرشداً جم الفائدة في ميدان البعد القانوني للوظيفة العامة.

دكتور

بركات موسى الحواتي

- العميد السابق لكلية القانون-جامعة جوبا (٢٠٠٠-٢٠٠٧م).
- رئيس جهـاز الرقابة العامـة والتقويم الاداري- الأمبودزمـان (١٩٩٥-١٩٩٩م).

فهرست

الموضوع	الصفحة
الفصل الثاني	
نظم المحاسبة في القانون السوداني والقانون المقارن	٢٣

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الفصل الثاني

الفصل الثالث

الموضوع	الصفحة
المبحث الثاني: إخطار العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه	٣٤٩
المبحث الثالث: تمكين العامل المتهم من الرد على التهمة	٣٥٠
المبحث الرابع: كفالة حق الدفاع	٣٥١
الفصل الثاني	
الضمانات المصاحبة لصدور القرار	٣٥٢
المبحث الأول: الحيدة	٣٥٢
المطلب الأول: مظاهر الحيدة	٣٥٣
المطلب الثاني: معايير عدم الحيدة	٣٥٦
المطلب الثالث: استثناءات مبدأ الحيدة	٣٥٧
المبحث الثاني: تسبيب القرار	٣٥٩
الفصل الثالث	
الضمانات اللاحقة على صدور القرار	٣٦١
المبحث الأول: التظلم الإداري من القرار	٣٦٢
المبحث الثاني: طلب التحكيم أمام مجالس محايدة	٣٦٣
المبحث الثالث: تحريك المسؤولية السياسية للوزير	٣٦٤
المبحث الرابع: التظلم القضائي من القرار	٣٦٥
المبحث الخامس: الضمانات الأخرى في التشريعات وعقود العمل والاتفاقيات الجماعية	٣٧١
الباب الثالث	
ضمانات المحاسبة في القانون المصري	٣٧٣-٥٣٨
الفصل الأول	
الضمانات السابقة على صدور القرار	٣٧٣
المبحث الأول: ضمانات التحقيق	٣٧٤

الموضوع	الصفحة

مقدمة

من المسلم به أن نظم محاسبة العاملين تتردد بين اعتبارين أساسيين هما: توفير الضمان والرعاية للعامل المتهم من جهة، وتحقيق فاعلية العمل الإداري من جهة أخرى[1].

وتحقق الدول هذه الإعتبارات، إما بإنشاء محاكم تتولى نظر دعوى المحاسبة والفصل فيها، تغليباً لفكرة الضمان، وإما بإسناد عملية المحاسبة إلى الرئيس الإداري الأعلى في الوحدة الإدارية وإلى مجالس محاسبة، ترسيخاً لمبدأ فاعلية العمل الإداري.

وقد رأى الباحث، اختيار جانب ضمانات العامل المتهم موضوعاً للدراسة، وذلك لإتفاق هذا الموضوع مع ميوله العلمية والشخصية، ولأن الهدف من كل نظام، في آخر الأمر، هو تحقيق مصلحة الفرد، حتى تلك القواعد المقررة لمصلحة الإدارة.

ومن الناحية العملية، فإن الضمان يعتبر ركناً أساسياً في مجال محاسبة العاملين، لأن من حق العامل المتهم أن يمكّن من إثبات براءته، أو على الأقل توضيح الظروف الملابسة لعمله والتي يسرت وقوع الخطأ أو ساهمت في إحداثه[2]. إذ لا يجوز كقاعدة عامة أن يؤخذ أحد بالعقاب دون ذلك.

على أن ضمانات المحاسبة لم تكتسب أهميتها إلا مؤخراً، حيث أن الرئيس الإداري كان يوقع الجزاءات الإدارية على الموظفين التابعين له دون تحقيق أو محاكمة ودون توفير أية ضمانات لهم، غير أن هذا الوضع غير الطبيعي لم

---

(1) الطماوي، سليمان محمد. القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، بدون مكان، ١٩٨٧م، ص ٥٠٤.

(2) الطماوي، سليمان محمد. "ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول- سنة ١٩٦٩م، ص ٣٨٧.

يستمر، بحيث بدت الحاجة ماسة إلى كفالة الضمانات للموظفين أثناء اتخاذ إجراءات المحاسبة في مواجهتهم[1].

ولعل من الضمانات التي استقرت في القوانين محل الدراسة، وتناولها الباحث: عدم إصدار القرار ضد العامل المتهم في اليوم الذي وقعت فيه المخالفة الإدارية، وتمكينه من الرد على التهمة الموجهة إليه، والمواجهة، وكفالة حق الدفاع، وحيدة السلطة التي تتولى التحقيق أو المحاكمة، وكتابة إجراءات التحقيق، وتطبيق مبدأ شرعية الجزاء، وتسبيب القرار، وإخطار العامل بالقرار الصادر ضده، وحق إعادة النظر في القرار، وحق التظلم الإداري، والطعن القضائي في القرار.

وتتناول الدراسة بصفة أساسية الضمانات التي كفلها القانون السوداني والقوانين المقارنة محل البحث للعامل المتهم الذي يواجه إجراءات المحاسبة، سواءً قبل أو أثناء صدور القرار أو بعده.

وتشمل الدراسة من القانون المقارن القانون الانجليزي والقانون المصري والقانون الفرنسي.

هذا وقد اقتضت طبيعة البحث، تقسيمه إلى خمسة أبواب: باب تمهيدي لدراسة النظم المختلفة لمحاسبة العاملين بالخدمة العامة، وأربعة أبواب تتناول الضمانات في القانون السوداني والقانون الإنجليزي والقانون المصري والقانون الفرنسي، كل في باب مستقل.

وقد تم تقسيم كل باب من هذه الأبواب إلى ثلاثة فصول: تناول الباحث في الأول من كل باب الضمانات السابقة على صدور القرار في مواجهة العامل المتهم، وتناول في الثاني الضمانات المصاحبة لصدور القرار، وتناول في الثالث الضمانات اللاحقة على صدور القرار.

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، دار النهضة العربية، بدون مكان، ١٩٧٩م، ص١.

الباب التمهيدي

نظم محاسبة العاملين بالخدمة العامة

يقتضي الحال التمهيد لموضوع البحث بدراسة النظم المتبعة في محاسبة العاملين بالخدمة العامة، وقد أعد المعهد الدولي للعلوم الإدارية تقريراً في هذا الشأن، كما أن القوانين موضوع الدراسة قد تباينت فيما تبنته من نظم المحاسبة.

وعلى ذلك، فإن الباب التمهيدي ينقسم إلى فصلين: يتناول الباحث في الأول: نظم المحاسبة في تقرير المعهد الدولي للعلوم الإدارية، ويتناول في الثاني: تطبيقات هذه النظم في القانون السوداني والقانون المقارن، على النحو الآتي :-

الفصل الأول: نظم المحاسبة في تقرير المعهد الدولي للعلوم الإدارية

الفصل الثاني: نظم المحاسبة في القانون السوداني والقانون المقارن

الفصل الأول

نظم المحاسبة في تقرير المعهد الدولي للعلوم الإدارية

أعد المعهد الدولي للعلوم الإدارية تقريراً بعنوان: " دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ والقضاء التأديبي ومسئولية السلطة العامة "[1] ، حدد فيه النظم التي تجري بموجبها محاسبة العاملين بالخدمة العامة، وقد ذهب المعهد في هذا التقرير إلى أن الدول الأعضاء بالمعهد تتبنى ثلاثة نظم في هذا الشأن، وهي النظام الإداري، والنظام شبه القضائي، والنظام القضائي[2].

وسوف يدرس الباحث هذه النظم الثلاث وفق المباحث الآتية:-

المبحث الأول: النظام الإداري .

المبحث الثاني: النظام شبه القضائي .

المبحث الثالث: النظام القضائي .

---

(1) مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية، العدد الأول - يونيو ١٩٦٠م، ص ٢٦٨ وما بعدها .

(2) يرى الدكتور سليمان محمد الطماوي أن هذا التقسيم الثلاثي الذي سار عليه المعهد الدولي ما هو إلا تقسيم ثنائي، فنظام المحاسبة إما نظام إداري، حيث يكون الاختصاص النهائي بتوقيع الجزاء للسلطة الإدارية وحدها، أي سواء استقل بإصداره رئيس إداري فرد أو صدر عن مجلس إداري، وإما نظام قضائي، حيث تستقل بتوقيع الجزاء جهة قضائية أياً كان تشكيلها. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٤٥٦.

المبحث الأول

النظام الإداري

كان النظام الإداري هو وحده المستخدم في الماضي لمحاسبة العاملين عند ارتكاب المخالفات الإدارية(1)، ولدراسة هذا النظام يستعرض الباحث طبيعته، ومبرراته، والانتقادات الموجهة إليه، في ثلاثة مطالب كما يلي:-

المطلب الأول: طبيعة النظام الإداري

المطلب الثاني: مبررات النظام الإداري

المطلب الثالث: انتقادات النظام الإداري

المطلب الأول

طبيعة النظام الإداري

يقوم النظام الإداري في المحاسبة على أن للسلطة الإدارية وحدها حق توقيع كافة الجزاءات الإدارية على العاملين بها، أياً كان نوعها، من حيث البساطة أو الجسامة، ودون إلزامها باستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها قبل توقيع الجزاء(2)، ومؤدى ذلك أن الرئيس المختص في السلم الإداري هو الذي يتولى تقرير المخالفات الإدارية وتقدير الجزاءات المناسبة لها، دون تدخل سابق من هيئة أخرى(3)، ودون أن يخول غيره حق التعقيب على ما يتخذه من قرارات في هذا

---

(1) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٦٨.

(2) العتوم، منصور إبراهيم. المسؤولية التأديبية للموظف العام – دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، الطبعة الأولى، ١٩٨٤م، ص ٢١٦.

(3) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص٢٦٨.

الشأن سواء بالإلغاء أو التعديل(١).

ويجد النظام الإداري أساسه - من بين اعتبارات أخرى - في أن سلطة المحاسبة هي فرع من السلطة الرئاسية أو امتداد لها، وذلك أن المحاسبة هي الوسيلة التي تكفل سير العمل في الوحدات الإدارية، والرئيس الإداري لا يستطيع القيام بمسؤولياته الوظيفية إلا إذا كانت له سلطة المحاسبة على مرؤوسيه من العاملين بالوحدة(٢).

هذا فضلاً عن أن السلطة الإدارية هي أقرب الجهات إلى العامل المخطئ، ومن ثم فهي أقدر من غيرها على الحكم على تصرفه غير المشروع، واختيار الجزاء الإداري المناسب له، خاصة وأن السلطة الإدارية تتصرف في ضوء بعض الاعتبارات التي لا يعرفها التطبيق المجرد للقانون(٣).

ومن الدول التي أخذت بالنظام الإداري في المحاسبة، حسب تقرير المعهد الدولي المذكور، إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والدنمارك وأسبانيا والبرتغال .

---

(١) شاهين، مغاوري محمد. القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان في نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاعين العام والخاص، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٦م،ص٣١٣.

(٢) العتوم، منصور إبراهيم. المرجع السابق، ص ٢١٦ .

(٣) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراة، دار النهضة العربية، بدون مكان، ١٩٦٤م، ص ١٧٨.

المطلب الثاني

مبررات النظام الإداري

يستند أنصار النظام الإداري في المحاسبة إلى جملة من الأفكار لتأييد هذا النظام، يوجزها الباحث فيما يلي[1]:-

١- إن مبدأ المحاسبة يعتبر مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية على العامل. فمن ناحية أن الرئيس الإداري مسؤول عن حسن سير العمل في المرفق الذي يتولى إدارته، وعن تحقيق الأهداف التي أنشأ المرفق من أجلها، ولما كان لكل مسؤولية من سلطة تقابلها، طبقاً لقاعدة التلازم بين المسؤولية والسلطة، فانه يثبت للرئيس الإداري سلطة المحاسبة على العاملين بالمرفق، و إلا استحال عليه القيام بأعباء وظيفته الإدارية. ومن الناحية الأخرى، إن سلطة الأشراف والتوجيه الثابتة للرئيس الإداري لا تكون لها جدوى ما لم يكن هناك ضمان لطاعة المرؤوسين لتوجيهات رئيسهم، ومن المسلم به أن المحاسبة تستهدف ضمان هذه الطاعة .

٢- إن المخالفة الإدارية لا تقوم على الاعتبارات القانونية وحدها، وإنما توزن وتقاس على أساس تقاليد إدارية مستقرة، وتحيط بها اعتبارات لا تكشف عنها نصوص القانون، مثل : ظروف العمل، ومستوى ثقافة العامل والجمهور الذين يتعامل معهم، والدرجة الوظيفية التي يشغلها في السلم الإداري، ومدى الواجبات الملقاة على عاتقه، والتدريب الذي تلقاه. وهذه الاعتبارات لا يحسن القضاة الحكم عليها بحكم تكوينهم وبعدهم عن الإدارة، ومن ثم فان الأولى بتقدير ذلك هو السلطة الإدارية التي يتبعها العامل، لكونها أكثر إطلاعاً وتفهماً للوضع الإداري .

---

(1) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٤٥٢ – ٤٥٤. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٥-١٩.

٣- إن انتزاع سلطة المحاسبة من الرئيس الإداري، وقصر حقه على مجرد الاتهام، يؤدي به إلى التردد في استخدام هذه السلطة. وذلك أن هيبة الرئيس سوف تهتز إذا قام بتوجيه الاتهام إلى أحد العاملين بالمرفق واتخذ ضده إجراءات المحاسبة التي قد تصل إلى الإيقاف عن العمل، ثم برئ العامل فيما بعد أمام السلطة المختصة بالمحاسبة المستقلة عن ذلك الرئيس الإداري.

٤- ان فاعلية المحاسبة تقتضي أن تتسم بالسرعة والحسم، وأن تتم في البيئة التي وقع فيها الخطأ، حتى تحقق المحاسبة أثرها على نحو أفضل، سواء بالنسبة للعامل المخطئ أو لغيره من العاملين. أما إذا عهد بالمحاسبة إلى جهة بعيدة عن الإدارة، فإن تلك المعاني تهتز وتفقد قيمتها، لأن المحاسبة سوف تتأخر وتأتي بعد أن تكون آثار المخالفة قد زالت، وهذا يؤدي إلى فقدان فاعلية الجزاء إذا تم توقيعه بعد ذلك .

٥- إن الغرض الأساسي من المحاسبة ليس هو مجرد العقاب، وإنما تمكين المرفق الإداري من أداء رسالته، ومن ثم فان الإدارة تضع في اعتبارها، حين تعاقب أحد العاملين، الظروف التي وقعت فيها المخالفة ومكنت العامل من ارتكابها أو سهلت له ذلك، أما إذا باشرت إجراءات المحاسبة جهة أخرى غير الإدارة فان ذلك الغرض سيتوارى خلف الطابع العقابي للمحاسبة .

٦- إن جهة الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة، فهي تستطيع التخلي عن اتخاذ الإجراءات في مواجهة العامل المتهم، إذا رأت أن المحاسبة قد تؤدي إلى عكس المقصود منها، طبقاً لظروف العامل وللظروف التي ارتكبت فيها المخالفة. أما إذا تولت عملية المحاسبة جهة خارج الإدارة، وخاصة القضاء، فان سلطة التقدير المذكورة تختفي، لأن السلطة المختصة بالمحاسبة سوف تركز على الخطأ ذاته، ومن ثم فان الظروف المشار إليها لا تجد ما تستحقه من اهتمام.

المطلب الثالث

انتقادات النظام الإداري[1]

وجه معارضو النظام الإداري العديد من الانتقادات إلى هذا النظام، وهـي ما يلي :-

١- إن السلطة الرئاسية تتردد كثيراً في توقيع الجزاءات الإدارية على العـاملين، إذا أسندت إليها سلطة المحاسبة، وذلك خوفاً من أن تكون هـذه الجـزاءات محـلاً للمناقشة من قبل السلطة الرئاسية العليا أو من الرأي العام وربما من البرلمان .

٢- إن السلطة الرئاسية قد تتأثر، عند اتخاذ إجراءات المحاسبة، بضغط النقابات المهنية أو الهيئات السياسية، الأمر الذي يجعلها غير قادرة علـى ممارسـة سلطة المحاسبة بحرية وفاعلية .

٣- إن تخوف جهة الإدارة من استعمال سلطة المحاسبة وإثارة نفوس العاملين وتكـتلهم في مواجهتها، يكون له الأثر السيئ على العمل والتنظيم الإداري على السواء .

٤- إن إهمال بعض الرؤساء في اتخاذ إجراءات المحاسبة في مواجهة المخطئين من العاملين، يضعف من قوة السلطة الرئاسية ويصيبها بالشلل، الأمر الـذي يؤدي إلى صعوبة في التسيير والتنظيم الإداري. وقد أشارت لجنـة تنظـيم الخدمة المدنية في السودان[2] في تقريرها المقدم إلى مجلس الـوزراء عـام

---

(١) الصروخ، مليكه. سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنـة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، الطبعة الأولى، ١٩٨٤م، ص ١٠١.

(٢) تكونت هذه اللجنة في ٦ أغسطس ١٩٦٦م، بعد إجازة مشروع قرار إنشائها رقم ٨٩٥ بتاريخ ١٩٦٦/٨/٣م من مجلس الوزراء. وقد تشكلت اللجنة من ستة أعضاء لتقديم تقريـر حـول أسباب تدهور الخدمة المدنية في السودان، ووضعت اللجنة تقريرهـا فـي مجلـدين: الأول ويحتوي علـى الحيثيات والتوصيات، والثاني ويحتوي علـى الملاحق. تقرير لجنة الخدمة المدنية- المجلد الأول، مايو١٩٦٨م، ص ٣.

١٩٦٨م إلى هذا المعنى بأنه " .. لقد إتضح للجنة بما لا يدع مجالاً للشك أن انعدام المحاسبة على الأخطاء والإهمال والتقصير كان سبباً في أسباب تفاقم المشكلة [تدهور الخدمة المدنية] وازدياد حدتها. ولقد نتج من جراء ذلك أن ضعفت شخصية الرئيس أمام مرعوسيه وانهارت سلطته مما يجعله في موضع لا يمكنه من إصدار التعليمات والأوامر أو بشكل يفقدها سلطتها وقوتها إن هي وجدت بالفعل وضعفت بذلك أعمال الرقابة والإشراف .. "[١]

٥- إن الإدارة تجد نفوراً من ملاحقة العاملين عن طريق استخدام سلطة المحاسبة، وذلك خوفاً من الضعف والإفراط في الجزاء، الأمر الذي يضطرها إلى تطبيق نوعاً من الجزاءات المقنعة[٢]، دون توفير أية ضمانات في هذا الشأن .

٦- إن الاختصاص الواسع المقرر للسلطة الرئاسية في محاسبة العاملين، قد يؤدي إلى التعسف في استعمال هذا الحق .

وبصرف النظر عما أوردته الاتجاهات السابقة من حجج وأسانيد تأييداً أو معارضة للنظام الإداري، فان الثابت أن النظام الإداري يقوم بحسب الأصل على تغليب مصلحة الإدارة وترسيخ مبدأ الفاعلية في العمل الإداري على حساب توفير

---

(١) نفس المرجع، ص ٢٧٠.

(٢) الجزاء المقنع هو اتخاذ الإدارة لإجراء مما تملكه، يمكنها من عقاب العامل دون إتباع للإجراءات المقررة قانوناً لمحاسبة العاملين. كما لو أصدرت الإدارة قراراً بنقل العامل من مدينة إلى مكان بعيد عن مظاهر الحضارة والعمران، أو من وظيفة عليا إلى وظيفة دنيا بقصد العقاب. ففي مثل هذه الحالات يكون قرار النقل منطوياً على جزاء مقنع أو مستتر، يجوز للعامل طلب إلغائه، تأسيساً على أن الجزاء الذي أوقعته الإدارة لم يكن من بين قائمة الجزاءات المنصوص عليها في القانون، الأمر الذي يجعل القرار قائماً علي غير سبب صحيح يبرر إصداره، فضلاً عن مخالفته للقانون الذي ينص على إجراءات معينة لمحاسبة العاملين. الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٣٣٥ وما بعدها.

الضمان والأمن الوظيفي للعاملين أثناء المحاسبة. وهو كذلك يترك العامل المخطئ لتحكم الإدارة، وهي تتمتع بسلطة واسعة في تقدير المخالفة الإدارية وتوقيع الجزاء الإداري. هذا فضلاً عن أن السلطة الإدارية جهة غير محايدة في النزاع ، إذ هي الخصم والحكم في نفس الوقت .

ويضاف إلى ذلك، أن النظام الإداري قد أدى في السابق إلى إساءة استعمال سلطة المحاسبة(١).

على أنه قد تقررت بعض الضمانات فيما بعد في هذا النظام، تتمثل في إعلان العامل المتهم بالإجراءات المتخذة ضده، وبالتهم المنسوبة إليه، وتمكينه من الرد على هذه التهم كتابة، وحقه في التظلم من قرار الجزاء إلى السلطات الرئاسية العليا، فضلاً عن الضمانات الأخرى ذات الطابع القضائي(٢).

والواقع أن هذه الضمانات لم تكن كافية، ولذلك فقد أصبحت الحاجة ماسة إلى تبني نظام آخر هو النظام شبه القضائي.

---

(١) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٦٨.

(٢) فهمي، عزت محمد إسماعيل. سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنة رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ، ص ١١٦-١١٩.

المبحث الثاني

النظام شبه القضائي

يدرس الباحث النظام شبه القضائي في ثلاثة مطالب، يتنـاول فـي الأول طبـيعة هذا النظام، وفي الثاني المبررات التي أدت إلى الأخذ به، وفي الثالـث الانتقادات التي وجهت إليه كالآتي :-

المطلب الأول: طبيعة النظام شبه القضـائي .

المطلب الثاني: مبررات النظام شبه القضائي .

المطلب الثالث: انتقادات النظام شبه القضائي .

المطلب الأول

طبيعة النظام شبه القضائي

يقوم النظام شبه القضائي(١)، على أنه يتعين على السلطة الإدارية، قبـل توقيع الجزاء، استشارة هيئة يمثل فيها كل من الإدارة والعاملين بالتساوي، لتتولى النظر في الإجراءات واقتراح الجزاء، وإن كان هذا الاقتـراح لا يقيـد الـسلطة الرئاسية كقاعدة عامة .

ويجوز في ظل هذا النظام، الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في القرار النهائي الصادر بالجزاء عن السلطة الإدارية لتجاوز السلطة أو الانحـراف فـي استعمالها أو لعيب في الشكل .

---

(١) العتوم، منصور إبراهيم. المرجع السابق، ص ٢١٧. تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص٢٧٦. الصروخ، مليكه. المرجـع السابق، ص ١٠٢-١٠٤. عـزت، فهمـي محمـد إسماعيل. المرجـع السابق، ص ١٣٥-١٣٧.

ويأخذ النظام شبه القضائي في العمل أكثر من صورة : إمـــا أن ينــشئ المشرع هيئة مستقلة بجانب الإدارة، يلزم استطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء، علـــى أن تحتفظ الإدارة بكامل حريتها في الأخذ بهذا الرأي أو في طرحه، وإما أن يجعل المشرع رأي هذه الهيئة ملزماً يتعين على الإدارة احترامه، وإن كان يجوز لها عدم التقيد بالرأي باتجاه تخفيف الجزاء المقترح دون تشديده .

هذا وقد يكل المشرع سلطة توقيع الجزاءات البسيطة إلى الإدارة، ويترك أمر توقيع الجزاءات الشديدة إلى مجلس محاسبة يتكون من عناصر إدارية وأخرى قضائية، على أن تكون الغلبة في تشكيل المجلس للعناصر الإدارية .

وبالنظر إلى هذه الخصائص للنظام شبه القضائي، فان بعض الفقهاء يعتبر أن هذا النظام ما هو إلا صورة من صور النظام الإداري السابق دراسته.

ومن الدول التي أخذت بالنظام شبه القضائي، حسب تقرير المعهد الدولي للعلوم الإدارية، فرنسا وبلجيكا وإيطاليا .

المطلب الثاني

مبررات النظام شبه القضائي

هناك العديد من الاعتبارات التي أدت إلى تبني النظام شبه القضائي في محاسبة العاملين، تتمثل فيما يلي[1]:-

١- تستهدف الدول التي أخذت بالنظام شبه القضائي تغليب فكرة الضمان على مبدأ فاعلية العمل الإداري، وذلك بمحاولة إضفاء الطابع القضائي على نظام المحاسبة، عن طريق توفير ضمانات فعلية لصالح العاملين، تقترب من الضمانات المقررة في النظام القضائي. ولذلك فقد قيل إن النظام شبه القضائي يمثل فقط ضمانات تقترب من الضمانة القضائية وليس تطوراً حقيقياً في النظام الإداري نحو النظام القضائي .

٢- وإلى جانب الاعتبار السابق، تحاول النظم شبه القضائية إقرار مبدأ الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم، عن طريق تنظيم تدخل الهيئات التي تتولى إبداء الرأي قبل صدور القرار عن السلطة الإدارية المختصة .

٣- يمتاز النظام شبه القضائي بمحاولة التوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة العاملين، من خلال الاعتراف للإدارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير، وإلزامها في نفس الوقت بمبدأ المشروعية وعدم تجاوز الحدود التي عينها المشرع في هذا الشأن حماية لحقوق وحريات العاملين .

٤- إن التدهور والانكماش الذي أصاب السلطات الرئاسية قد أدى إلى اتخاذ التدابير اللازمة للحد من تدخل السلطات الرئاسية في مجال محاسبة العاملين.

([1]) الصروخ، مليكه. المرجع السابق، ص ١١١. عزت، فهمي محمد إسماعيل. المرجع السابق، ص١٣٦-١٣٩.

المطلب الثالث

انتقادات النظام شبه القضائي

على الرغم من المبررات التي ساقها أنصار النظام شبه القضائي، إلا أنه قد عيب على هذا النظام ما يلي[1]:-

١. إن تدخل القضاء في مجال محاسبة العاملين، قد أدى إلى التعقيد والتنازع في الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري، على أنه يمكن الرد على هذا الانتقاد بأنه هناك محكمة تنازع الاختصاص، وهي مكملة لنظام القضاء المزدوج، تقوم بفض التنازع في الاختصاص بين القضاءين العادي والإداري وتحديد الجهة المختصة قانوناً بالنزاع ورفع التناقض في الأحكام .

٢. إن التطور الذي لحق سلطة المحاسبة في الدول التي أخذت بالنظام شبه القضائي قد أدى إلى انكماش دور السلطات الرئاسية واستبعاد الجزاءات الشديدة خوفاً من تعسفها والاتجاه تدريجياً نحو الأخذ بضمانات لصالح العاملين، الأمر الذي دفع البعض إلى القول بأن الشلل قد أصاب عملية المحاسبة ذاتها .

٣. إن النظام شبه القضائي يقوم على وجود قانون خاص للمنازعات الإدارية ومحاكم متخصصة للفصل في هذه المنازعات، وهذا يثير شبهة التحيز للإدارة وعدم نزاهة القضاة، خاصة وأن هؤلاء ليس لهم ضمانات قانونية تحقق استقلالهم تجاه السلطة التنفيذية .

ومع هذه الانتقادات، فان النظام شبه القضائي يعتبر خطوة حقيقية نحو توفير بعض الضمانات للعاملين قبل توقيع الجزاء، فبعد أن كانت السلطات الإدارية العليا تستقل وحدها بالتجريم والعقاب في ظل النظام الإداري، الزمها المشرع، في

---

(1) الصروخ، مليكه. المرجع السابق، ص ١١٢-١١٣.

النظام شبه القضائي، باستشارة جهات أخرى قبل توقيع الجزاء، كما جعل رأى هذه الجهات ملزماً للسلطات الإدارية في بعض الحالات .

وإمعاناً في توفير الضمانات للعاملين في ظل النظام شبه القضائي، أخرج المشرع سلطة توقيع الجزاءات الشديدة من اختصاص الإدارة وأوكلها إلى مجالس محاسبة، لتتولى تقدير الخطأ الإداري وتوقيع الجزاء، ولم يترك للإدارة سوى توقيع الجزاءات البسيطة.

ومن الضمانات التي تقررت في النظام شبه القضائي، حق الدفاع، والحيدة في ممارسة سلطة المحاسبة، والطعن في القرار الصادر بالجزاء[1].

ورغم كل شئ، فإن النظام شبه القضائي - في رأى الباحث - ما هو إلا صورة أخرى للنظام الإداري، كما أن مجالس المحاسبة التي تتولى توقيع الجزاءات الجسيمة في هذا النظام يغلب على تشكيلها الإداريون الذين لا علم لهم بالقانون وأصول التقاضي ومقتضياته، وإنما الخبرة في مجال أحد أطراف النزاع وهو الإدارة .

ولهذه الاعتبارات وغيرها، فقد جعلت الكثير من القوانين نظام المحاسبة نظاماً قضائياً بالمعنى الصحيح للكلمة .

(1) عزت، فهمي محمد إسماعيل. المرجع السابق، ص ١٧٠.

المبحث الثالث

النظام القضائي

يستعرض الباحث طبيعة النظام القضائي، ومبرراته، وما وجهت إليه من انتقادات، كل في مطلب مستقل على النحو الآتي :-

المطلب الأول: طبيعة النظام القضـــائي

المطلب الثاني: مبررات النظام القضائي

المطلب الثالث: انتقادات النظام القضائي

المطلب الأول

طبيعة النظام القضائي

ينطلق مؤيدو النظام القضائي من أن المحاسبة في حقيقتها عقاب جنـــائي، وهي بذلك نوع من ولاية القضاء، ولذلك يجب أن تتسم قواعـــدها بالموضــــوعية، وذلك عن طريق حصر المخالفات الإدارية وتحديد قائمة بالجزاءات التي توقع على العامل المتهم، وإيجاد ارتباط بين المخالفة والجزاء، مع ضرورة قيام قضاء يتولى الفصل في المنازعات المتعلقة بالمحاسبة، وإعداد مجموعة للإجراءات التي تتبـــع عند النظر في هذه المنازعات[1].

هذا وقد لخص المعهد الدولي للعلوم الإدارية طبيعة النظام القضائي بقوله:" يتميز نظام التأديب القضائي باقتراب الدعوى التأديبية من الـــدعوى الجنائيـــة. وهـــذا النظام يتطلب فصلاً مطلقاً بين السلطة الرئاسية (التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعهـــا) وهيئات قضائية خاصة مستقلة، تختص، بعد درجة معينة من شـــدة الجـــزاء، بتقـــدير

---

(1) نفس المرجع، ص ١٧١.

الخطأ المهني المنسوب إلى الموظف بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسباً مع الوقائع الثابتة، ويعتبر قرار هذه الهيئات ملزماً للسلطة الرئاسية .

ووجود مثل هذا النظام يتطلب بالضرورة وجود إجراءات تأديبية محددة توفر للموظفين أقصى ما يمكن من ضمانات الحياد والهدوء في متابعة الدعوى التأديبية، ويقوم هذا النظام أيضاً على تخصص قضائي تخرج بناءً عليه الدعاوى التأديبية عادة بدرجتين للتقاضي. وتختص هذه المحاكم في نفس الوقت بتوقيع الجزاء التأديبي وبنظر الطعن في هذا الجزاء .

ويوجد مثل هذا النظام في ألمانيا الاتحادية ويوغسلافيا والنمسا"[1].

وفي ضوء ما تقدم، فان النظام القضائي يقوم على الفصل الكامل بين سلطتي التحقيق والاتهام من جهة، وبين سلطة المحاكمة من جهة أخرى، ووضع القيود التي تحد من حق الإدارة في ممارسة سلطة المحاسبة وقصرها على الجزاءات البسيطة، فضلاً عن إضفاء الطابع القضائي على إجراءات المحاسبة .

على أن الأخذ بالنظام القضائي في المحاسبة لا يعني استبعاد السلطات الرئاسية كلية من هذا المجال، وإنما تمارس جانباً كبيراً من سلطة المحاسبة، وعلى الأخص في المجالات الآتية :-

١- إن السلطات الرئاسية تتولى بصفة أساسية تحريك إجراءات المحاسبة ضد العامل المخطئ كما تتخذ ضده الإجراءات التمهيدية كالإيقاف عن العمل.

٢- يدخل في تشكيل المحاكم التي تتولى المحاسبة بعض العناصر الإدارية أحياناً، معاونة للعناصر القضائية التي تكون الأغلبية في تلك المحاكم .

٣- يكون للسلطات الرئاسية في جميع الحالات توقيع بعض الجزاءات الخفيفة.

---

(1) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٨٠.

٤- إن المحاكم المذكورة تخرج من نطاق القضاء العادي في النظـــام القــضائي، مراعاة للطبيعة الإدارية للمنازعات التي تثار بشأن المحاســبة، وتتبــع جهـــة القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بهذا النظام، أو تتبع محكمة عليا في غير هذه الحالة .

٥- تحتفظ السلطة الرئاسية بحق الطعن في الأحكام التي تــصدر عـــن جهــات القضاء أمام محكمة عليا بدعوى عدم المشروعية أو عدم الملاءمة(١).

المطلب الثاني

مبررات النظام القضائي

يمكن للباحث إيجاز المبررات التي ساقها أنصار النظـــام القــضائي فـــي النقاط التالية(٢):-

١- يمثل النظام القضائي ضمانة كبرى ضد التعسف أو الانحراف في اســتعمال السلطة، وذلك لما يوفره من ضمانات في مراحل التحقيق والاتهام والمحاكمة .

٢- إن النظام القضائي يحقق خاصية الحكم بموضوعية على الأمـــور المتعلقـــة بالمحاسبة دون تأثر بالنفوذ السياسي أو الإداري، الأمر الذي يحقـــق معاملـــة عادلة وموحدة للكافة . ويجد هذا المبرر أساسه في عنصر الاســتقلال الـــذي تتمتع به الهيئات القضائية في ظل هذا النظام .

٣- يساهم النظام القضائي في تحقيق متطلبات الفاعلية بفضل اســتقلال هيئاتـــه، مقارنة بالسلطة الرئاسية التي قد تتحرز، لسبب أو آخر، مـــن توقيـــع جـــزاء

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٤٥٧-٤٥٨.

(٢) شاهين، مغاوري محمد. القرار التأديبي وضماناته، المرجع السابق، ص ٣٣٣. عزت، فهمي محمد إسماعيل. المرجع السابق، ص ١٧٩-١٨٠.

إداري شديد وهو ما يضر بعنصر الفاعلية في نظام المحاسبة، خاصة وأن الباعث الحقيقي وراء منح الضمانات للعاملين، هو المحافظة على حسن سير العمل وانتظامه بالمرافق العامة .

٤- إن الوظيفة العامة تتطلب توافر أكبر قدر من الاستقرار والثبات، مما يحتم إحاطة توقيع الجزاءات الإدارية المختلفة بسياج واحد من الضمانات الجدية، الأمر الذي يؤدي إلى القضاء على القلق والاضطراب الذي يعتري نفوس العاملين إزاء إجراءات المحاسبة التي قد تتخذ ضدهم دون سند من القانون، وإلى ضمان حسن سير العمل الوظيفي وانتظامه في المرافق العامة، وهو ما يكفله النظام القضائي .

٥- إن النظام القضائي يسهم بنصيب وافر في إنشاء وتحديد قواعد القانون الإجرائي للمحاسبة الذي تفتقر إليه نظم المحاسبة المختلفة . وهذا ما فعله القضاء الإداري الفرنسي والمصري الذي فرض على الإدارة احترام بعض القواعد الإجرائية التي تمليها مقتضيات العدالة، وإن كان المشرع قد تدخل فيما بعد ونظم بعض إجراءات المحاسبة في القوانين واللوائح .

٦- إن إنشاء هيئات قضائية مستقلة تقوم بالمحاسبة، تمكنها من تحديد معايير السلوك المنتظم للإدارات والمؤسسات المختلفة.

المطلب الثالث

انتقادات النظام القضائي

لقد أخذ على النظام القضائي، في مقابل المبررات السابقة، جملة من العيوب، وهي ما يلي[1]:-

١- إن بعد القاضي عن العمل الإداري وما يحيط به من ظروف، يجعله يصدر حكماً يفتقر إلى حسن التقدير والملاءمة . وهذا ما رمى إليه مؤيدو النظام الإداري البحت، فيما ذهبوا إليه من أن المخالفة الإدارية لا تقوم على الاعتبارات القانونية وحدها، وإنما توزن وتقاس على أساس تقاليد إدارية مستقرة واعتبارات أخرى لا يحسن القضاء الحكم عليها بحكم بعدهم عن الإدارة، ولذلك يتعين - حسب هذا الاتجاه - أن يترك تقدير ذلك إلى جهة الإدارة التي يتبعها العامل المتهم .

٢- إن القاضي في ظل النظام القضائي، قد يجد حرجاً في توقيع جزاءات شديدة، لما في نفسه من ضعف إنساني، الأمر الذي يخل بالمصلحة المرجوة من عملية المحاسبة .

٣- ليست هناك فائدة ترجى من الحكم الذي سوف يصدر في الدعوى القضائية، طالما أن الإدارة يمكنها أن تصل إلى غايتها عن طريق الفصل الرئاسي للعامل أو بغير إتباع لإجراءات المحاسبة .

٤- يتميز النظام القضائي بالبطء وتعقيد الإجراءات، مما ينعكس بالضرر على مبدأ الفاعلية والردع في العقاب، الذي لا يحققه سوى التوقيع المنجز والسريع للجزاء .

---

(1) شاهين، مغاوري محمد. القرار التأديبي وضماناته، المرجع السابق، ص٣٣٤.

وفي ختام بحث النظم المختلفة لمحاسبة العاملين في تقرير المعهد الدولي للعلوم الإدارية، يمكن القول أن النظام القضائي أكثر النظم فاعلية في توفير الضمانات للعاملين الخاضعين لإجراءات المحاسبة، لكونه يقوم على الفصل التام بين سلطتي الاتهام والحكم، ومنح سلطة المحاسبة إلى جهة مستقلة عن طرفي النزاع، وهما الإدارة والعامل المتهم. هذا إلى جانب ما للقضاء من قدرة على توفير العدالة للخصوم وما يتمتع به من نزاهة واستقلال ودراية بأصول التقاضي وحل المنازعات. ثم أن الحكم، سواء بالإدانة أو البراءة، لا يصدر في ظل النظام القضائي إلا باتباع إجراءات شكلية معينة تحقق للعامل المتهم الضمان والاطمئنان أثناء المحاسبة، وهذا الحكم يكون محلاً للطعن أمام جهة قضائية - أيضاً - لها إجراءاتها وسلطاتها الخاصة في هذا الشأن.

وعلى أية حال، فان الاختلاف في النظم المتبعة لمحاسبة العاملين، لا يعني أن القانون في دولة ما يأخذ بواحد فقط من هذه النظم، وإنما يغلب أن يجمع التشريع الواحد بين أكثر من نظام، فهو قد يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي، كأن يترك المشرع للإدارة سلطة توقيع بعض الجزاءات ويلزمها باستطلاع رأى هيئة أخرى بالنسبة إلى البعض الآخر، أو أنه يترك أمر توقيع الجزاء كلية إلى هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي، كما قد يجمع التشريع بين النظامين الإداري والقضائي، كأن يعطي المشرع للإدارة الاختصاص النهائي بتوقيع بعض الجزاءات ويستلزم صدور حكم بالنسبة للجزاءات الأخرى(١).

---

(١) حسن، عبد الفتاح. " السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري "، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة، العدد الأول - أبريل ١٩٦٥م، ص ١٠-١١.

الفصل الثاني

نظام المحاسبة في القانون السوداني والقانون المقارن

يتناول الباحث في هذا الفصل، كيفية محاسبة العاملين في القانون السوداني والقانون المقارن، ممثلاً في القانون الإنجليـزي والقـانون المـصري والقـانون الفرنسي، في المبحثين التاليين:-

المبحث الأول: نظام المحاسبة في القانون السوداني .

المبحث الثاني: نظـم المحاسبة في القانون المقارن .

المبحث الأول

نظام المحاسبة في القانون السوداني

منح المشرع السوداني الرئيس الإداري الأعلى بالوحدة الإدارية سلطة محاسـبة العاملين التابعين له وتوقيع الجزاءات البسيطة في هذا المجـال، وأوكـل أمـر توقيـع الجزاءات شديدة الخطورة إلى مجالس مستقلة. ويبدو هذا الاتجاه للمشرع فـي قـوانين محاسبة العاملين المتعاقبة للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م و١٩٧٦م و١٩٩٤م و٢٠٠٧م[1].

وقد طبق المشرع هذا النظام في صورتي المحاسبة الإيجازية وغير الإيجازية. وسوف يستعرض الباحث هاتين الصورتين للمحاسبة في المطلبين الآتيين :-

المطلب الأول: المحاسبة الإيجـــــازية .

المطلب الثاني: المحاسبة غير الإيجازية .

---

(1) ألغي قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م بنص المادة ١/٢ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م، وألغت المادة ٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م قانون تأديب المـوظفين لسنة ١٩٢٧م. وألغي قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م بنص المادة ٢/١-ج من قـانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م الذي الغي بنص المادة ١/٢ من قـانون محاسـبة العـاملين بالخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م الساري المفعول في الوقت الحاضر.

المطلب الأول

المحاسبة الإيجازية

يتبع القانون السوداني بصفة عامة أسلوبين في إجراء المحاكمات وإصدار الأوامر، هما الأسلوب الإيجازي والأسلوب غير الإيجازي[1]. وفي مجال محاسبة العاملين نظم المشرع المحاسبة الإيجازية، من حيث: طبيعتها، والسلطة المختصة بممارستها، والجزاءات التي يجوز توقيعها في حالة ثبوت المخالفة في حق العامل المتهم.

---

(1) الأصل في المحاكمات وإصدار الأوامر أن تتم بطريقة غير إيجازية، ولكن القوانين تجيز إجراء المحاكمة أو إصدار الأمر بطريقة إيجازية ؛ ففيما يتعلق بالمحاكمة منح المشرع المحاكم الجنائية من الدرجة الأولى والثانية والثالثة الاختصاص بإجراء المحاكمة الجنائية بطريقة إيجازية في المواد ١٠ و ١١ و ١٢ من قانون الإجراءات الجنائية لسنة ١٩٩١م، أما فيما يتعلق بإصدار الأوامر، فقد نص قانون المحكمة الدستورية على الحالات التي يجوز فيها للمحكمة الدستورية الأمر بشطب عريضة الدعوى إيجازياً، وهي إذا لم يكن لمقدم العريضة حقاً أو مصلحة في إقامة الدعوى، أو أن مصلحة أو حق المدعي قد مضى عليه أكثر من ستة أشهر من تاريخ علمه بذلك، أو أن العريضة لم تشتمل على مسألة صالحة للفصل فيها، أو أن العريضة لا تشتمل على اضرار بحق ظاهر لحق من وثيقة الحقوق والحريات، أو أن مقدم العريضة لم يستنفد الطرق المتاحة له قانوناً قبل رفع الدعوى الدستورية (م٢٥ من قانون المحكمة).

هذا وقد نص قانون الإجراءات المدنية لسنة ١٩٨٣م على حالات كثيرة يجوز فيها للمحكمة المدنية الأمر بشطب العريضة أو الدعوى ذاتها إيجازياً. ومن حالات شطب العريضة إيجازياً : حالة ما إذا لم توضح العريضة سبباً للدعوى أو كانت المحكمة غير مختصة بنظر النزاع (م ٢/٣٨)، وحالة عدم سداد المدعي لرسوم الدعوى خلال يوم واحد من تاريخ أمر المحكمة باستيفائها (م٧/٣٩).

أما حالات شطب الدعوى إيجازياً فيذكر منها الباحث حالة غياب المدعي والمدعى عليه في الجلسة الأولى لنظر الدعوى (م٦٠)، وحالة غياب المدعي وحضور المدعى عليه في الجلسة الأولى ولم يقر بكل طلبات المدعي أو بجزء منها (م٦٢)، وحالة تخلف الأطراف أو أحدهم عن الحضور في اليوم المؤجل له سماع الدعوى، حيث يجوز للمحكمة أن تصدر ما تراه مناسباً من أحكام أو أوامر، يمكن أن تكون من بينها شطب الدعوى إيجازياً.

وسوف يفصل الباحث هذه الموضوعات في الفروع الآتية:-

الفرع الأول: طبيعة المحاسبة الإيجـازية

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالمحاسبة الإيجازية

الفرع الثالث: الجزاءات المقررة في المحاسبة الإيجازية

الفرع الأول

طبيعة المحاسبة الإيجازية

حرص المشرع على التعريف بنظام المحاسبة الإيجازية في كافة قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة، وذلك بالنص على أن المحاسبة الإيجازية تجري دون تحرير تهمة في مواجهة العامل المتهم، أو تدوين بينة في المحضر، أو حضور للعامل المتهم أمام الشخص المختص بإجراء المحاسبة الإيجازية إذا لم يكن ذلك ممكناً[1][2].

---

(1) المواد ٢١ و ٢٦ و٢١ و ١/١٢ و١/١٢ من قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م و١٩٧٦م و ١٩٩٤م و٢٠٠٧م على التوالي.

(2) تنص المادة ١٧٧ من قانون الإجراءات الجنائية لسنة ١٩٩١م في هذا المعنى على أن "المحاكمة الإيجازية لا تتطلب تدوين البينة ولا تحرير التهمة..".

على أنه يلاحظ أن المشرع لم ينص على إمكان عدم حضور المتهم في المحاكمة الإيجازية في المجال الجنائي ولو كان ذلك بعذر، وذلك أن القانون السوداني لا يعرف المحاكمات الغيابية في هذا المجال، حيث تنص المادة ١٣٤ من قانون الإجراءات الجنائية لسنة ١٩٩١م على أن المحاكمة تكون حضورية للمتهم ولا تجوز المحاكمة الغيابية إلا في حالات معينة، وهي إذا كان الشخص متهماً بجريمة من الجرائم الموجهة ضد الدولة المنصوص عليها في المواد ٥٠-٥٧ من القانون الجنائي لسنة ١٩٩١م، أو إذا قررت المحكمة إعفاء المتهم من الحضور بشرط أن يقر كتابة بأنه مذنب أو يحضر عنه محام أو وكيل، أو قررت المحكمة أن السير في الإجراءات في غياب المتهم لا يلحق الضرر بقضية الدفاع.

على أنه يتعين علي الشخص المختص بإجراء المحاسبة الإيجازية تدوين اسم العامل المتهم وأسباب ومنطوق القرار والتاريخ بالمحضر، ثم التوقيع عليه[1][2].

هذا وتتخذ إجراءات المحاسبة الإيجازية في حالة ارتكاب العامل لأي من المخالفات المنصوص عليها في القانون. ويمكن للباحث حصر مميزات نظام المحاسبة الإيجازية فيما يلي:-

١- يتبع النظام الإيجازي لمواجهة المخالفات غير الجسيمة.

٢- تجري المحاسبة الإيجازية دون تحقيق أو تحرير تهمة أو تدوين بينة أو حضور للعامل المتهم إذا لم يكن ذلك ممكناً.

٣- إنفراد السلطة الرئاسية وحدها بمحاسبة العامل في ظل النظام الإيجازي.

٤- قلة الإجراءات، الأمر الذي يستتبع قلة الضمانات المقررة للعامل المتهم في هذا النظام كما سيلي.

٥- بساطة الجزاءات في مقابل المخالفات قليلة الأهمية.

---

(1) المواد ٢١/ج و٢٦/ج و٢١/٢ و١٢/٢ و١٢/٢ من قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م و١٩٧٦م و١٩٩٤م و ٢٠٠٧م على التوالي .

هذا وقد نصت المادة ١٧٧ من قانون الإجراءات الجنائية لسنة ١٩٩١م علي البيانات التي يتعين على المحكمة الجنائية تدوينها إذا نظرت الدعوى بطريقة إيجازية وهي : ١- الرقم المسلسل ٢- اسم المتهم وجنسيته ومحل إقامته ومهنته وسنه ٣- اسم الشاكي، إن وجد ، وجنسيته ومحل إقامته ومهنته وسنه ٤- الجريمة موضوع الشكوى وقيمة المال الذي ارتكبت بشأنه ٥- تاريخ ارتكاب الجريمة ومكانها وتاريخ القبض ٦- تاريخ فتح الدعوى الجنائية ٧- خلاصة أقوال المدعي والشاكي ورد المتهم ٨- أسماء شهود الاتهام وشهود الدفاع وملخص أقوال كل منهم .

(2) كان المشرع ينص في قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م و١٩٧٦م على أنه يجب على الموظف المختص بإجراء المحاسبة الإيجازية تدوين – بالإضافة إلى اسم العامل المتهم والحكم والتاريخ ثم التوقيع على المحضر– تفاصيل التهمة بإيجاز، غير أن المشرع قد عدل عن هذا الشرط في قانوني محاسبة العاملين للسنوات ١٩٩٤م و٢٠٠٧م، ويبدو أن ذلك يعود إلى أنه طالما أنه لا يلزم في المحاسبة الإيجازية تحرير تهمة بالطريقة القانونية فإنه ليس هناك محل– من باب أولى – لذكر تفاصيل هذه التهمة على سبيل الوجوب. وقد يكون المشرع قصد بذلك الشرط ذكر تفاصيل الوقائع التي يؤسس عليها الاتهام وليس تفاصيل التهمة ذاتها.

الفرع الثاني

السلطة المختصة بالمحاسبة الإيجازية

ذكر الباحث فيما تقدم أن المشرع قد أسند الاختصاص بتوقيع الجزاءات البسيطة إلى الرئيس الإداري الأعلى بالوحدة الإدارية، يمارسه بطريقة إيجازية، وترك أمر توقيع الجزاءات الجسيمة لمجالس محاسبة تنظر المخالفات بطريقة غير إيجازية.

وبناء على ذلك، فإن السلطة الرئاسية للعامل المتهم هي التي تتولى محاسبته إيجازياً عن المخالفات المنسوبة إليه. وسوف يبين الباحث السلطات الرئاسية المختصة بالمحاسبة الإيجازية في قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة على النحو الآتي:-

أولاً: في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:

منح المشرع سلطة المحاسبة الإيجازية في هذا القانون لكل من مدير المديرية و رئيس المصلحة وأي موظف آخر ينيبه أيهما لهذا الغرض. فبعد أن نص على أنه "ينظر في الذنوب[1] المبينة في هذا القانون :- (أ) مدير المديرية ورئيس المصلحة وموظف أنابه أحدهما بمقتضى الفقرة (٣) من البند ٨ ..."[2]، نص على أنه لمدير المديرية أو رئيس المصلحة الحق في أن ينظر بطريقة إيجازية في المخالفات التي يرتكبها موظفين مستديمين وغير مستديمين إذا رأى أن الجزاءات الواردة في هذه الفقرة تكفي لمجازاتهم عليها[3].

وفضلاً عن اختصاص مدير المديرية ورئيس المصلحة في محاسبة الموظفين المستديمين وغير المستديمين، فان لكل منهما محاسبة العاملين الخارجين

---

(1) لقد تغير مصطلح الذنب وأصبح سلوك العامل الذي يستأهل الجزاء الإداري يعرف بالمخالفة الإدارية منذ صدور قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م وحتى الآن.

(2) (م١/٧ من القانون).

(3) (م١/٨ من القانون).

عن هيئة العمال[1] عن المخالفات الصادرة منهم إيجازياً[2].

هذا ويجوز لمدير المديرية ورئيس المصلحة تفويض سلطته الإيجازية لأي مفتش أو نائب مفتش أو موظف لا يقل مرتبه السنوي عن ستمائة جنيه مصري أو لأي موظف آخر أو مجموعة من الموظفين بموافقة الحاكم العام[3].

ثانياً: في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م :

أبقي المشرع في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م على اختصاص مدير المديرية و رئيس المصلحة في المحاسبة الإيجازية للموظفين التابعين للمديرية أو المصلحة، الذي كان منصوصاً عليه في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م. حيث نص في المادة العاشرة على أنه « ينظر في الذنوب المبينة في هذا القانون:- (أ) إيجازياً كالمنصوص عنه في المادة ١١.. »، وقد نصت المادة ١/١١ على أنه « لرئيس المصلحة أو مدير المديرية السلطة في محاكمة أي موظف في مصلحته أو مديريته بكيفية إيجازية عن الذنوب التي يرى الجزاءات المذكورة في هذه المادة كافية للمعاقبة عليها ..» [4].

ويجوز لرئيس المصلحة أو مدير المديرية تفويض سلطته الإيجازية لأي موظف من الدرجة الأولى أو الثانية أو الثالثة في القسم السياسي أو القسم العمومي

---

(1) عرفت المادة ٢ المستخدم الخارج عن هيئة العمال بأنه كل مستخدم وصفت وظيفته بهذا الوصف في الميزانية السنوية للحكومة.

(2) (م٨/٢ من القانون).

(3) (م٨/٢ من القانون).

(4) لقد عدل المشرع هذه المادة بالفقرة الخامسة من المادة الثانية من قانون تأديب الموظفين تعديل رقم (١) لسنة ١٩٥٩م بأن تحذف الفقرة الأولى من البند (١) من المادة (١١) ويستعاض عنها بالآتي: (لرئيس المصلحة بالنسبة إلى موظفي مصلحته ولمدير المديرية بالنسبة إلى الموظفين المربوطة في ميزانية مديريته، السلطة في توقيع الجزاءات بكيفية إيجازية بالنسبة إلى الذنوب التي يرى كل منهم كافية المعاقبة عليها بالجزاءات الواردة في تلك المادة ".

أو الفني أو لأي موظف آخر لا يقل راتبه السنوي عن ٧٢٠ جنيهاً مصرياً(١).

على أنه لا يجوز التفويض في السلطة الإيجازية لمحاسبة الموظفين الذين يتقاضون ٤٥٠ جنيهاً مصرياً أو أكثر في السنة، وإنما يجب أن يتولى محـــاكمتهم رئيس المصلحة أو مدير المديرية بحسب الحال(٢).

كما لا يجوز التفويض في المحاسبة الإيجازية بالنسبة للمـــوظفين الـــذين يتقاضون ٤٥٠ جنيهاً مصرياً وأكثر من ٣٠٠ جنيه مصري إلا بعد الحصول على موافقة خاصة في كل حالة على حده من مدير المديرية أو رئيس المصلحة بحسب الحال(٣).

ومن جهة أخـــرى، فقد أعتبر المشرع القائد العام فـــــي حكـــم رئـــيس المصلحة فيما يتعـــلق بالمحاسبة الإيجازية بالنسبة للموظفين المدنيين الذين يعملون فـــي قوة دفـــاع الســـــودان (القوات المسلحة) ولم يستثنوا من تطبيق أحكام هـــذا القانون، ويجوز للقائد العام تفويض هذه السلطة إلى الضباط البريطـــانيين الـــذين يعملون في ذات القوة بنفس الكيفية كما لو كانوا موظفين لهم الحق فـــي اســـتعمال سلطة رئيس المصلحة(٤).

ثالثاً: في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:

منح هذا القانون السلطة الإيجازية لرئيس الوحدة فـــي محاســـبة أي مـــن العاملين التابعين له، عدا العاملين في وظائف المجموعات العليا أو من يماثلهم في الوضع الوظيفي في الهيئات والمؤسسات العامة(٥). وقد فسرت المادة الخامسة من

---

(١) (م١١/٢ من القانون).
(٢) (م١١/٣ من القانون).
(٣) (م١١/٣ من القانون).
(٤) (م ١١/٣ من القانون).
(٥) (م ١٠/١ من القانون).

هذا القانون مصطلح رئيس الوحدة بأنه يعني محافظ المديرية أو وكيل الوزارة أو المدير العام لأي هيئة أو مؤسسة عامة.

ويجوز لرئيس الوحدة تفويض السلطة الإيجازية الممنوحة له لأي من العاملين بدرجة إداري مهني متى كان ذلك ممكناً، على ألا تقل درجة الموظف المفوض ومرتبه عن درجة أو مرتب العامل المتهم[1].

رابعاً : في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:

أسند المشرع الاختصاص بالمحاسبة الايجازية في هذا القانون الى رئيس الوحدة[2] أيضاً؛ حيث نصت المادة ١/٧ على أنه "يختص رئيس الوحدة، بمحاسبة أي من العاملين التابعين له إيجازياً".

ويجوز لرئيس الوحدة تفويض هذه السلطة لأي من العاملين، على ألا تكون درجة الموظف المفوض أقل درجة من الموظف أو العامل المتهم[3].

ومن جهة أخرى، لرئيس الوحدة، في إطار السلطة الايجازية، اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لاسترداد المال العام، الذي يكون قد أنتقل إلى حيازة الموظف أو العامل المتهم أو الغير من جراء وقوع المخالفة الإدارية[4].

خامساً: في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:

احتفظ المشرع في هذا القانون باختصاص رئيس الوحدة في المحاسبة الايجازية، الذي كان منصوصاً عليه في قانوني محاسبة العاملين للسنوات ١٩٧٦م

---

(١) (م١٠/٢ من القانون).

(٢) تنص المادة (٥) من هذا القانون على أن رئيس الوحدة " يقصد به الموظف التنفيذي الأول المسؤول عن الوحدة ".

(٣) (م٧/٣ من القانون).

(٤) (م٧/٤ من القانون).

و١٩٩٤م. حيث تنص المادة ١/١١ على أن "يختص رئيس الوحدة بمحاسبة أي من العاملين التابعين له ايجازياً".

على أنه يلاحظ أن المشرع قد حصر التفويض في السلطة الايجازية في مساعدي رؤساء الوحدات دون غيرهم[1]. ويشترط ألا تكون درجة المساعد المفوض أقل من درجة العامل المتهم[2].

الفرع الثالث

الجزاءات المقررة في المحاسبة الإيجازية

الأصل في قوانين محاسبة العاملين أن المشرع يورد قائمة بالجزاءات التي يجوز توقيعها في حالة ثبوت المخالفة في حق العامل المتهم، ولا يجوز للسلطة المختصة الحكم بغير هذه الجزاءات. وفيما يتعلق بالمحاسبة الإيجازية، فقد خصص المشرع جزاءات معينة من بين قائمة الجزاءات لا يجوز توقيع غيرها، وهي جزاءات تتسم بالبساطة – في مقابل المخالفات قليلة الأهمية – مقارنة بالجزاءات الأخرى التي تحكم بها مجالس المحاسبة في نظام المحاسبة غير الإيجازية.

وقد سار المشرع على هذا النهج في كافة قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة.

أولاً: في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:

حدد المشرع في هذا القانون الجزاءات التي يجوز توقيعها عند نظر المخالفات بطريقة إيجازية، حيث نصت المادة ٨ على أنه " ١- لمدير المديرية أو رئيس المصلحة الحق في أن ينظر بطريقة موجزة في الذنوب الصادرة من

(١) لم يفسر المشرع مسمى مساعد رئيس الوحدة، وبالتالي فإن تحديد المقصود بذلك متروك للائحة التنفيذية لهذا القانون أو للعرف الاداري السائد.

(٢) (م١١/٣ من القانون).

موظفين مستديمين أو غير مستديمين إذا رأى أن الجزاءات المذكورة في هذا البند تكفي لمجازاتهم عليها، وله أن يحكم بالجزاءات الآتية:

(أ) التوبيخ (ب) غرامة لا يزيد مقدارها عما يساوي مرتب خمسة عشر يوماً (ج) قطع المرتب عن مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً وهذه المدة لا تحتسب من الخدمة للمعاش.

٢- لمدير المديرية أو رئيس المصلحة بالنسبة للمستخدمين الخارجين عن هيئة العمال الحق في أن ينظر بطريقة موجزة في جميع الذنوب الصادرة منهم وله أن يأمر بتخفيض مرتباتهم أياً كان مقدار التخفيض وبعزلهم فضلاً عن الجزاءات المذكورة في الفقرة السابقة ".

يتناول الباحث هذه الجزاءات بشيء من الإيجاز فيما يلي:-

١- التوبيخ[1]:-

يعتبر التوبيخ أخف أنواع الجزاءات التي توقع عند نظر المخالفة بطريقة إيجازية، وهو عبارة عن لوم يوجه لمرتكب المخالفة الإدارية أو دعوته لانتهاج سلوك أفضل.

والتوبيخ غالباً ما يتخذ الشكل الكتابي ويسجل في ملف العامل للدلالة على عدم كفاءته وإهماله في واجبات الوظيفة التي يشغلها، ولتنبيه رؤسائه إلى وجوب توقيع جزاءات أشد في حالة العودة لارتكاب المخالفات في المستقبل.

هذا وقد يتخذ التوبيخ صورة مشددة إذا وجه للعامل في حضور زملائه الذين هم في نفس الدرجة أو أدنى منه في السلم الإداري.

---

(1) عفيفي، مصطفى. فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٧٦، ص ٢٦٤-٢٦٥. حمود، زهوه عبد الوهاب. التأديب في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ، ص ٢٣٨ وما بعدها. الصروخ، مليكه. المرجع السابق، ص ٣٦٣ وما بعدها.

٢- الغرامة:-

وتعني إلزام العامل الذي يثبت ارتكابه المخالفة بدفع مبلغ من المال، على ألا يتجاوز هذا المبلغ عما يساوي مرتب خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.

٣- قطع المرتب:-

ويقصد بهذا الجزاء حرمان العامل من جزء من مرتبه المدة التي يحـددها القرار الصادر في مواجهته، والأصل أن القطع من المرتب يكون من قيمة المرتب وقت توقيع الجزاء على العامل لا وقت ارتكاب المخالفة، وذلك لأن القرار يرتـب آثاره القانونية من تاريخ صدوره.

ويشترط ألا يتجاوز المبلغ المقطوع من المرتب عما يساوي مرتب خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة، مهما كانت جسامة المخالفـة المرتكبـة، علـى ألا تحتسب هذه المدة من الخدمة للمعاش.

هذا وقد أضاف المشرع إلى الجزاءات السابقة جزائي العـزل وتخفـيض المرتب ليوقعان على المستخدمين الخارجين عن هيئة العمال دون غيرهم. وسوف يعود الباحث إلى تفصيل هذين الجزاءين فيما بعد.

ثانياً: في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م:

أعاد المشرع النص في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م على نفـس الجزاءات التي كان ينص عليها قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م، وهي التوبيخ والغرامة وقطع المرتب، وقد حصر توقيع جزائي العـزل وتخفـيض المرتـب بالنسبة إلـى المستخدمين فقط[1].

---

(1) يلاحظ أن جزائي العزل وتخفيض المرتب كانا يوقعان في ظل قانون تأديب الموظفين لـسنة ١٩١٢م على المستخدمين الخارجين عن هيئة العمال دون غيرهم.

ومما نص عليه المشرع في هذا الصدد :" لرئيس المصلحة أو مدير المديرية السلطة في محاكمة أي موظف في مصلحته أو مديريته بكيفية إيجازية عن الذنوب التي يرى الجزاءات المذكورة في هذه المادة كافية للمعاقبة عليها ويجوز له أن يحكم بالجزاءات التالية بكيفية إيجازية :-

(أ) التوبيخ (ب) غرامة لا تزيد عن مقدار راتب خمسة عشر يوماً (ج) قطع الراتب عن مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً وهذه المدة لا تحتسب من الخدمة للمعاش (د) تخفيض الراتب أو العزل بالنسبة إلى المستخدمين فقط "[1] .

ثالثاً : في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦ م :

نصت المادة ١٠/١ من هذا القانون على أن "يختص رئيس الوحدة بمحاسبة أي من العاملين التابعين له إيجازياً فيما عدا العاملين في وظائف المجموعات العليا ومن يماثلهم في الوضع الوظيفي في الهيئات والمؤسسات العامة وتكون له السلطة في أن يوقع أي من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أ) و(ب) و(ج) من المادة ٧ [1]".

وتتمثل هذه العقوبات في التأنيب والغرامة التي لا تزيد على مقدار مرتب عشرة أيام والحرمان من المرتب لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، وهذه المدة لا تحتسب من الخدمة للمعاش.

١- التأنيب :-

استخدم المشرع مصطلح التأنيب بدلاً عن مصطلح التوبيخ الذي كان منصوصاً عليه في قانوني تأديب الموظفين للسنوات ١٩١٢م و ١٩٢٧م.

ويعتبر كل من التأنيب والتوبيخ جزاء واحداً، على أن بعض القوانين قد ميزت بينهما. حيث اعتبر المشرع الفرنسي التوبيخ أشد من التأنيب في القانون

---

[1] (م ١/١١ المشار إليها سابقاً).

الصادر في ٣ اكتوبر ١٨٨٦م وأعتبر التأنيب أشد من التوبيخ في الأمر الصادر في ٤ فبراير ١٨٤٣ م والقانون الصادر في ٢٠ ابريل ١٨١٠ م[1].

٢- الغرامة :-

اتجه المشرع في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦ إلى تخفيض مبلغ الغرامة المحكوم به على العامل، حيث قضى بألا تزيد الغرامة على مقدار مرتب عشرة أيام بدلاً عن خمسة عشر يوماً الذي كان منصوصاً عليه في قانوني تأديب الموظفين للسنوات ١٩١٢م و ١٩٢٧م.

٣- الحرمان من المرتب:-

وهو الخصم من مرتب العامل مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، وقد كانت هذه المدة تساوي خمسة عشر يوماً في قانوني تأديب الموظفين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م.

هذا ولا تحتسب مدة الحرمان من المرتب من الخدمة للمعاش.

رابعاً : في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:

نصت المادة ٢/٧ من هذا القانون على أنه " يكون لرئيس الوحدة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٢٧ (أ) و(ب) ". وتشمل الجزاءات في الفقرات أ و ب التأنيب والغرامة التي لا تزيد عن مرتب ثلاثين يوماً.

ويلاحظ أن المشرع قد حذف جزاء الحرمان من المرتب الذي كان منصوصاً عليه في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م، وأبقى على جزائي التأنيب والغرامة التي زاد حدها الأقصى، مما لا يزيد عن مرتب عشرة أيام، إلى ما لا يزيد عن مرتب ثلاثين يوماً.

---

(1) حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص٢٣٨ وما بعدها.

خامساً: في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:

نص المشرع في المادة ٢/١١ من هذا القانون على الجزاءات التي توقع في حالة المحاسبة الايجازية بأن "يكون لرئيس الوحدة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البندين (١) و(٢) من المادة ٢٧ ". و تشمل الجزاءات في البندين ١ و ٢ من المادة ٢٧ التأنيب والانذار والتأنيب والانذار معاً و الغرامة.

على أن المشرع قد أجاز لأول مرة بموجب هذا القانون توقيع أكثر من جزاء بالنسبة للمخالفة الادارية الواحدة. حيث نصت المادة ٢٧ على أن "توقع بمقتضى أحكام هذا القانون واحدة أو أكثر من الجزاءات الآتية:- (١) التأنيب أوالانذار باتخاذ اجراءات محاسبة أكثر صرامة أو الاثنين معاً. (٢) غرامة لا تزيد عن مقدار ثلاثين يوماً من الأجر الابتدائي"[١].

وقد سبق للباحث دراسة جزائي التأنيب والغرامة، ولذلك فهو يكتفي بدراسة جزائي الانذار والانذار والتأنيب معاً.

١- الانذار:-

يعد الإنذار أخف أنواع الجزاءات الإدارية، وهو يهدف إلى تبصير العامل بالخطأ الذي ارتكبه، وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته، حتى لا يتعرض لجزاء أشد في حالة ارتكابه لأي من المخالفات في المستقبل، ويوقع هذا الجزاء في المخالفات البسيطة التي لا ينطوي الخطأ فيها على خطورة معينة[٢].

هذا ولا يؤثر في طبيعة الإنذار أو يزيد من أثره، إفصاح جهة الإدارة فيه

---

(١) الأجر الابتدائي:"يقصد به الفئة المالية الابتدائية المحددة بجدول الأجور وتدرجها بالعلاوات السنوية"(م٥من القانون).

(٢) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر - تأديب العاملين المدنيين بالدولة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات وأعضاء هيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠م، ص ١٩٩-٢٠٠.

عن الجزاء الذي تنوي توقيعه على العامل مستقبلاً إن لم يصلح من شأنه، كما لو كان الإنذار بالفصل أو الإيقاف عن العمل، إذ لا يغير ذلك من أثر الإنذار ولا يقيد الإدارة في المستقبل ولا يجعل الجزاء اللاحق مشروعاً أو ملائماً إن لم يكن هو كذلك[1].

ويختلف الإنذار، وفقاً لمعناه السابق عن لفت النظر. فالإنذار جزاء إداري، أما لفت النظر فهو إجراء مصلحي يراد به تحذير العامل وتوجيهه في عمله دون أن يترتب عليه أثر في مركزه القانوني، ومع ذلك فإذا قصد بلفت النظر أن يكون جزاء إدارياً، أرادت جهة الإدارة توقيعه على العامل وكان من شأنه التأثير في مركزه القانوني، فإنه يكون جزاء إدارياً ويقع باطلاً لعدم النص عليه من بين قائمة الجزاءات الواردة في القانون.

٢- التأنيب والانذار:-

يجوز بموجب هذا الجزاء لرئيس الوحدة أو مساعده المفوض في المحاسبة الايجازية، توقيع جزائي التأنيب و الانذار معاً، وذلك بتوجيه اللوم للعامل مرتكب المخالفة الادارية، وتبصيره بالخطأ الذي ارتكبه و تحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته حتى لا يتعرض لاجراءات محاسبة أشد في حالة ارتكابه لأي من المخالفات في المستقبل.

---

(1) حلمي، محمود. نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، دار الفكر العربي، بدون مكان، الطبعة الثانية، ١٩٧٤م، ص ٢٨٥.

المطلب الثاني

المحاسبة غير الإيجازية

تمثل المحاسبة غير الإيجازية الصورة الأخرى من صور نظام محاسبة العاملين في القانون السوداني، ويتم اللجوء إلى هذا النظام لمواجهة المخالفات الجسيمة، عن طريق مجالس محاسبة تشكل لهذا الغرض[1]. ويتطلب النظام غير

---

(1) تجدر الإشارة إلى أنه بصدور قانون الحكم الذاتي لسنة ١٩٥٣م، قد نص على إنشاء لجنة سميت بلجنة الخدمة العامة لتقديم التوصيات لمجلس الوزراء أو للوزير المختص فيما يتعلق بالمبادئ التي تراعى في مسائل حددها المشرع، من بينها تعزيز نظام محاسبة العاملين (م ٨٩-٩٧ من القانون). هذا وقد أعاد المشرع الدستوري النص على لجنة الخدمة العامة بذات الأحكام في دستور السودان المؤقت لسنة ١٩٥٦م (م ١٠٣-١١٠من الدستور). وبصدور دستور السودان المؤقت لسنة ١٩٦٤م آلت سلطات لجنة التأديب المركزية الواردة في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م إلى لجنة الخدمة العامة مع الاحتفاظ للجنة باختصاصاتها في تقديم التوصيات لمجلس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الحال (م ١٠١- ١٠٨ من الدستور).على أن لجنة الخدمة العامة قد فشلت في حماية حقوق العاملين بالخدمة العامة، وذلك أن أعضاء اللجنة كان يتم اختيارهم من أرباب المعاشات، وكان هؤلاء ينقصهم الإلمام بالقانون والجوانب العلمية المتعلقة بإدارة شئون الموظفين. كما أن اللجنة لا تصدر قرارات نهائية وإنما تقدم توصيات، وهي كذلك لا تتبع إجراءات عادلة في نظر الطعون المقدمة إليها، حيث كانت تنظر التظلمات في سرية تامة مع عدم توفير حقوق الدفاع للطاعن، والركون لرأي رئيس الوحدة المختصة وهو خصم في التظلم، ومن ثم فإن اللجنة لم تكن محايدة في نظر الطعون. وبقيام سلطة مايو عام ١٩٦٩م ألغيت لجنة الخدمة العامة وحلت محلها لجنة شئون الموظفين، وبعد إنشاء وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري برزت الحاجة إلى إصلاح الخدمة المدنية فأنشئت لجنة استئنافات العاملين للنظر في الطعون المقدمة من العاملين ضد قرارات التعيين والترقية أو المتعلقة بتطبيق قوانين ولوائح الخدمة العامة عدا شاغلي الوظائف القيادية العليا. وبصدور دستور السودان لسنة ١٩٩٨م أنشأ المشرع دواوين للنظر في تظلمات العاملين: ديوان واحد على المستوى الاتحادي، وديوان في كل ولاية لنظر تظلمات العاملين بالولايات المختلفة. البشير، يوسف حسين محمد. " الطعن في القرارات -

الإيجازي إتباع إجراءات عديدة، كما تتسم الجزاءات فيه بالشدة، مقارنة بالجزاءات المقررة في النظام الإيجازي.

هذا ويصدر المجلس المختص القرار في الدعوى بالبراءة أو الإدانة للعامل المتهم بحسب الحال.

وسوف يستعرض الباحث المجالس التي تتولى المحاسبة غير الإيجازية، والإجراءات التي تتبع في هذا النظام، والجزاءات المقررة فيه، وما يصدر من قرار، كل في فرع مستقل كما يلي:-

الفرع الأول: المجالس المختصة بالمحاسبة غيرالإيجازية

الفرع الثاني: إجراءات المحاسبة غير الإيجازية

الفرع الثالث: الجزاءات المقررة في المحاسبة غيرالإيجازية

الفرع الرابع: القرار في دعوى المحاسبة غير الإيجازية

- الإدارية المتعلقة بالعاملين بالخدمة العامة في القانون السوداني"، مجلة دراسات حوض النيل، العدد الثاني- المجلد الأول، ديسمبر ٢٠٠٠م، ص ١١٣ وما بعدها. وبصدور دستور السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥م نص في المادة ١٣٩ على ديوان واحد للنظر والفصل في تظلمات العاملين بالخدمة المدنية على المستوى القومي، وهو ديوان العدالة القومي للعاملين. وتنبغي الاشارة الى أن قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م قد استثنى في الفقرة السادسة من المادة الرابعة منه العاملين بالخدمة المدنية بالولايات من الخضوع لأحكامه، الأمر الذي يعني عدم اختصاص ديوان العدالة القومي بالفصل في دعاوى محاسبة العاملين بالخدمة المدنية بالولايات.

الفرع الأول

المجالس المختصة بالمحاسبة غير الإيجازية

سبق القول أن المشرع طبق نظام المحاسبة غير الإيجازية بإنشاء مجالس خاصة لنظر المخالفات الإدارية وتوقيع الجزاءات المناسبة لها، وقد التزم المشرع النص على هذه المجالس في كافة قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة.

أولاً: في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:

أنشأ هذا القانون مجلسين للفصل في دعاوى المحاسبة التي تنظر بطريقة غير إيجازية، وهما: مجلس التأديب الفرعي ومجلس التأديب العالي . حيث نصت المادة ٧ على أنه « ينظر في الذنوب المبينة في هذا القانون: (أ) .. (ب) مجلس تأديب فرعي أو (ج) مجلس التأديب العالي ».

١- مجلس التأديب الفرعي:-

يتناول الباحث تشكيل هذا المجلس، والجهات التي لها صلاحية عقده، والسلطة المسندة إليه فيما يلي:-

١/١- تشكيل المجلس الفرعي[١]:-

يتكون مجلس التأديب الفرعي من ثلاثة أعضاء، ويتولى رئاسته مدير أو رئيس المصلحة أو المفتش أو أي موظف آخر يعينه مدير المديرية أو رئيس المصلحة لا يقل راتبه السنوي عن ستمائة جنيهاً مصرياً.

ويكون أعضاء المجلس الفرعي من الموظفين الذين لا تقل مرتباتهم عن مائتين وستة وسبعين جنيهاً مصرياً أو من مأموري المراكز، على ألا يكون العضو في المجلس أقل درجة من العامل المتهم.

---

(١) (م١/٩ من القانون).

والأصل أن أعضاء المجلس الفرعي يكونون من المديرية أو المصلحة التي يتولى إدارتها مدير المديرية أو رئيس المصلحة بحسب الحال، أما إذا تعذر ذلك، فيجوز لمدير المديرية أو رئيس المصلحة أن يعين عضواً أو أكثر من موظفي مديرية أو مصلحة أخرى في المجلس برضاء مدير أو رئيس تلك المديرية أو المصلحة أو أن يطلب إلى السكرتير الملكي عقد المجلس الفرعي أو يكلف مدير إحدى المديريات بعقده لمحاسبة العامل المتهم[1].

١/٢- عقد المجلس الفرعي[2]:-

حدد المشرع على سبيل الحصر الموظفين الذين يحق لهم الدعوة إلى عقد مجلس التأديب الفرعي لمحاسبة العاملين الذين تحت رئاستهم، وهم: السكرتير الملكي، والسكرتير المالي، والسكرتير القضائي، ومدير المعارف، ومدير الزراعة والغابات، ومدير الوابورات، ومدير عموم سكك حديد السودان، ومدير الجمارك، ومدير البوستة والتلغرافات، ومدير المساحة ومدير الأشغال العمومية، ومدير المصلحة الطبية العام، وكافة مديري المديريات[3] ورؤساء المصالح الذين يخولون هذا الحق من حين لآخر بأمر من الحاكم العام .

أما موظفو المصالح الأخرى، فيعقد السكرتير الملكي المجلس الفرعي لمحاسبتهم.

١/٣- سلطة المجلس الفرعي:

تتمثل السلطة الرئيسية للمجلس الفرعي في محاسبة الموظفين المستديمين الذين تقل مرتباتهم عن ٤٨٠ جنيهاً مصرياً عن المخالفات الصادرة منهم،

---

(١) (م١١ من القانون).

(٢) (م ١٠ من القانون).

(٣) لا يدخل في سلطة مديري المديريات عقد المجالس الفرعية لمحاسبة الموظفين التابعين لمصلحة ما ويقومون بأعمال مصلحتهم في المديرية (م ١٠ من القانون).

وللمجلس توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٤ من هذا القانون، على أن الحكم الصادر من المجلس بحرمان موظف مستديم من المعاش أو المكافأة كلها أو بعضها أو بعزله من الخدمة لا يكون صحيحاً إلا إذا أيده مجلس التأديب العالي[1].

٢- مجلس التأديب العالي:-

يتناول الباحث هذا المجلس من حيث: تشكيله، والجهة التي لها صلاحية عقده، والاختصاصات المسندة إليه، على التوالي:-

٢/١- تشكيل المجلس العالي[2]:-

يتكون مجلس التأديب العالي من السكرتير الملكي، والسكرتير المالي، والسكرتير القضائي، ورئيس المصلحة التي يعمل بها العامل المتهم، اللهم إلا إذا عين الحاكم العام مدير إحدى المديريات وعضواً أو أكثر من غير هؤلاء تعييناً عاماً أو خاصاً بنوع من الدعاوى أو بدعوى معينة فيتكون المجلس من هؤلاء دون غيرهم.

ويجوز لكل من السكرتير الملكي والسكرتير المالي والسكرتير القضائي ورئيس المصلحة التي يعمل بها العامل المتهم أن يفوض موظفاً من مصلحة لا يقل مرتبه السنوي عن ستمائة جنيهاً مصرياً ليحل محله في نظر الدعوى، على ألا يكون هذا الموظف أقل درجة من العامل المتهم.

ويشترط ألا يكون من أعضاء المجلس العالي من عقد المجلس لمحاكمته أو شخص سبق له الجلوس في مجلس تأديب فرعي.

---

(١) (م ١/١١ المشار إليها سابقاً).

(٢) (م ١/١٣ من القانون).

٢/٢- عقد المجلس العالي[١]:-

منح المشرع السكرتير الملكي وحده حق عقد مجلس التأديب العالي، على أن انعقاد هذا المجلس لا يكون صحيحاً إلا بحضور ثلاثة من أعضائه على الأقل.

ومن جهة أخرى، إذا كان المجلس العالي يتكون من عدد زوجي من الأعضاء وانقسمت آراؤهم بالتساوي، فإنه يجب الأخذ بالرأي الأوفق للمتهم[٢].

٣/٢- اختصاصات المجلس العالي:-

للمجلس العالي اختصاصين رئيسيين هما: الاختصاص الابتدائي والاختصاص الاستئنافي. أما الاختصاص الابتدائي فهو سلطة المجلس في المحاكمة على المخالفات التي تصدر من الموظفين مهما كانت مرتباتهم أو مناصبهم.

وللمجلس العالي الحكم بأي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٤ من هذا القانون عند ممارسة هذا الاختصاص.

أما الاختصاص الاستئنافي للمجلس، فيتمثل في نظر الطعون بالاستئناف ضد القرارت الصادرة عن مجالس التأديب الفرعية. وسوف يتناول الباحث هذا الاختصاص لاحقاً في موضعه من البحث عند دراسة ضمانة الطعن في القرار الصادر بالجزاء.

ثانياً: في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م:

أبقى المشرع في هذا القانون على مجلس التأديب الفرعي والعالي الذين

---

(١) (م ١٣/٢-٣ من القانون).

(٢) يصعب الأخذ بهذا الحل، وذلك لأن تحديد الرأي الأوفق للمتهم هو الذي أدى إلي الاختلاف بين أعضاء المجلس والتصويت في آخر الأمر، وعلى ذلك فإن القوانين ترجح الجانب الذي منه رئيس المجلس في مثل هذه الأحوال.

كانا منصوصاً عليهما في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م، حيث نص في المادة ١٠ على أنه "ينظر في الذنوب المبينة في هذا القانون : (أ) ... (ب) بواسطة مجلس تأديب فرعي أو (ج) بواسطة مجلس التأديب العالي".

١- المجلس الفرعي:-

يتناول الباحث تشكيل هذا المجلس، والجهة التي لها صلاحية عقده، والسلطة المسندة إليه:-

١/١- تشكيل المجلس الفرعي(١):-

يتشكل المجلس الفرعي من ثلاثة أعضاء، ويتولى رئاسته رئيس المصلحة(٢)، أو مدير المديرية بحسب الحال، أو موظفاً يعينه رئيس المصلحة أو مدير المديرية، على أنه يجب أن يكون هذا الموظف موضوعاً في الدرجة الأولى أو الثانية أو الثالثة في القسم السياسي أو القسم العمومي والفني أو يتقاضى مرتباً لا يقل عن ٧٢٠ جنيهاً مصرياً في السنة.

أما الأعضاء الآخرون فيجب أن يكونوا من الموظفين الذين لا يقل راتبهم عن ٢٥٢ جنيهاً في السنة، على ألا يكون العضو في المجلس في درجة أدنى من العامل المتهم أو ذا راتب أقل منه.

ومن جهة أخرى، إذا لم يستطع رئيس المصلحة أو مدير المديرية تشكيل المجلس الفرعي من موظفي مصلحته أو مديريته، فيجوز له أن يعين موظفاً أو

---

(١) (م ١/١٢ من القانون).

(٢) اعتبر المشرع القائد العام في حكم رئيس المصلحة فيما يتعلق بمحاكمة الموظفين المدنيين في قوة دفاع السودان الذين هم غير معفيين من أحكام قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م ، وكذلك أعتبر المشرع الضباط البريطانيون الذين يخدمون في قوة دفاع السودان موظفين لأغراض تطبيق المواد ١٢ و ١٣ و ١٤ المتعلقة بتشكيل وعقد المجلس الفرعي والسلطة في تعيين موظفين من مصالح أخرى أعضاء في المجلس الفرعي وسلطة السكرتير الملكي والمدير في عقد مجالس التأديب للمصالح الأخرى (م١٥ من القانون).

أكثر أعضاء في المجلس من مصلحة أو مديرية أخرى برضاء رئيس هذه المصلحة أو المديرية أو أن يطلب إلى السكرتير الملكي أو مدير المديرية عقد مجلس فرعي لمحاسبة الموظف المتهم[1].

٢/١- عقد المجلس الفرعي[2]:-

يعقد المجلس الفرعي لمحاسبة الموظفين في هذا القانون جميع رؤساء المصالح ومديرو المديريات والقائد العام ووكيل حكومة السودان بالقاهرة[3]، على أنه لا يجوز لمدير المديرية عقد المجلس الفرعي لمحاكمة موظف من مصلحة ما يقوم بأعمال مصلحية في المديرية إلا بمقتضى السلطة المخولة له في تعيين موظفين من مصالح أخرى أعضاء في المجلس الفرعي في حالة تعذر تشكيل المجلس الفرعي من موظفي مديريته.

هذا ويعتبر الموظف غير المدرج في ميزانية المديرية موظفاً يقوم بأعمال مصلحية في المديرية.

٣/١- سلطة المجلس الفرعي:-

يختص المجلس الفرعي بنظر المخالفات التي يرتكبها الموظفون الذين تقل مرتباتهم عن ٥٤٠ جنيهاً مصرياً في السنة، وللمجلس أن يوقع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٧ من القانون، على أن الحكم القاضي بتوقيع الجزاءات المقررة في الفقرات (هـ) و (و) و (ز) من هذه المادة لا يكون صحيحاً إلا إذا أيده مجلس التأديب العالي[4].

---

(1) (م ١٤ من القانون).

(2) (م ١٣ من القانون).

(3) آلت سلطة وكيل حكومة السودان بالقاهرة في عقد المجلس الفرعي إلى رئيس البعثة الدبلوماسية (م ٨/٢ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م – تعديل ١٩٥٩م).

(4) (م ١٦ من القانون).

٢- مجلس التأديب العالي:

يتناول الباحث تشكيل هذا المجلس، والجهة التي لها صلاحية عقده، واختصاصاته :

٢/١- تشكيل المجلس العالي[١]:

يتألف المجلس العالي من السكرتير الملكي، والسكرتير المالي، والسكرتير القضائي أو المندوبين الذين يعينونهم وأي عضو آخر أو أعضاء آخرين يعينهم الحاكم العام. على أنه يجب أن يكون المندوب الذي يعينه السكرتير الملكي أو السكرتير المالي أو السكرتير القضائي موظفاً من مصلحة لا يقل راتبه عن ٨٥٢ جنيهاً مصرياً في السنة وليس في درجة أدنى من درجة العامل المتهم ولا ذا راتب أقل من راتبه[٢].

---

(١) (م ١/١٧ من القانون).

(٢) أعاد المشرع تشكيل مجلس التأديب العالي بالمادة ١٤/٢ من قانون تأديب الموظفين تعديل رقم (١) لسنة١٩٥٩م بأن تحذف المادة (١٧) ويستعاض عنها بالآتي:١٧/أ يؤلف مجلس التأديب العالي من ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الوزراء في كل دعوى على حدة ويكون أحدهم ممثلاً لوزارة العدل ويكون العضوان الآخران ممثلين لوزارتين غير الوزارة التي يتبع لها الموظف المتهم. ويشترط ألا يكون ممثل وزارة العدل في مجموعة أقل من المجموعة السابعة وأن يكون ممثل كل من الوزارتين الأخريتين في المجموعة الأولى أو الثانية، ولا يكون أحدهما في أية حالة في مجموعة أقل من مجموعة المتهم. ١٧/ب يعقد رئيس مجلس الوزراء بناءً على طلب الوزير المختص مجلس تأديب لمحاكمة كل موظف تجوز محاكمته أمام مجلس تأديب عالي). هذا وقد أعاد المشرع تشكيل مجلس التأديب العالي مرة أخرى بقانون تأديب الموظفين تعديل رقم (٢) لسنة ١٩٥٩م بأن (٢- يعدل قانون تأديب الموظفين على الوجه الآتي: ١/٢ في البند (١) من المادة (١٧) بعد الكلمات (ويكون أحدهم ممثلاً لوزارة العدل تضاف الكلمات (أو الهيئة القضائية) ٢/٢ تحذف الفقرة (أ) وتستبدل بها الفقرة الآتية: (ألا يكون ممثل وزارة العدل أو الهيئة القضائية في مجموعة أقل من المجموعة السادسة أو ما يوازيها) ٣- تحذف الفقرة (ب) وتستبدل بها الفقرة الآتية (ألا يكون ممثل كل من الوزارتين الأخريتين في مجموعة أقل من مجموعة المتهم).

ويشترط في جميع الأحوال ألا يكون العضو قد عقد المجلس لمحاكمته أو كان عضواً في مجلس التأديب الفرعي الذي نظر الدعوى من قبل .

٢/٢- عقد المجلس العالي:-

ينعقد المجلس العالي بأمر من السكرتير الملكي أو الحاكم العام، ويتكـــون العدد القانوني لانعقاده من ثلاثة أعضاء، وإذا تألف المجلس من عدد زوجي مـــن الأعضاء وانقسمت آراؤهم بالتساوي في مسألة ما، فيكون الحكم بحـــسب الـــرأي الأوفق للمتهم[١].

٣/٢- اختصاصات المجلس العالي[٢] :-

للمجلس العالي اختصاصين رئيسيين هما : الاختصاص الابتدائي بنظـــر المخالفات التي يرتكبها الموظفون مهمـــا كـــان راتـــبهم أو مركـــزهم الـــوظيفي، والمخالفات التي يرتكبها الموظفون الذين يتقاضون ٥٤٠ جنيهاً مصرياً أو أكثر في السنة .

أما الاختصاص الثاني للمجلس، فهـــو الاختـــصاص الاســـتئنافي بنظـــر الاستئنافات المقدمة ضد القرارات الصادرة عن مجلس التأديب الفرعي . وســـوف يتعرض الباحث لهذا الاختصاص فيما بعد عند دراسة ضمانة الطعن فـــي القـــرار الصادر بالجزاء في مواجهة العامل المتهم.

ثالثاً: في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:

نص المشرع في المادة ٩ من هذا القانون على أنه " ينظر في المخالفـــات المنصوص عليها في هذا القانون كما يلي : (أ) ... (ب) أمام المجلس المـــصلحي (ج) أمام المجلس العالي".

---

(١) (م ١٧/٢-٣ من القانون).

(٢) (م ١٩ و ٢٠ من القانون).

١- مجلس المحاسبة المصلحي:-

يتناول الباحث تشكيل هذا المجلس، واختصاصاته، وسلطاته، فيما يلي:-

١/١- تشكيل المجلس المصلحي[1]:-

يتشكل المجلس المصلحي بقرار من رئيس الوحدة من ثلاثة أعضاء، ويترأس المجلس رئيس الوحدة أو أحد العاملين الذين يتقاضون مرتبات لا تقل عن ألف ومائة جنيهاً سودانياً في السنة أو من يماثلهم في الوضع الوظيفي في الهيئات والمؤسسات العامة.

أما عضوي المجلس الآخرين فيكونان من العاملين الذين يتقاضون مرتبات لا تقل عن خمسمائة جنيهاً سودانياً في السنة. على أنه يجب ألا يكون العضو في المجلس أدنى درجة من العامل المتهم أو أن يكون ذا مرتب أقل منه.

٢/١ اختصاصات المجلس المصلحي وسلطاته:-

يختص المجلس المصلحي بالنظر والحكم في المخالفات التي يرتكبها العاملون من غير شاغلي الوظائف القيادية العليا، ويكون للمجلس سلطة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٧ من هذا القانون[2].

٢- مجلس المحاسبة العالي:-

يتناول الباحث تشكيل هذا المجلس، واختصاصاته، وسلطاته، فيما يلي:-

١/٢- تشكيل المجلس العالي:-

يتألف مجلس المحاسبة العالي من رئيس وعضوين يعينهم وزير المالية والتخطيط الوطني، بناء على طلب الوزير المختص لمحاسبة الموظفين شاغلي

---

(١) (م١١ من القانون).

(٢) (م ١٢ من القانون).

الوظائف القيادية العليا، ويتشكل المجلس من ذات العضوية بقــرار مــن الــوزير المختص في حالة محاسبة شاغلي وظائف المجموعات العليا الأخرى[١].

هذا ويعين أعضاء المجلس العالي من وزارات أخرى غير الوزارة التــي ينتمي إليها الموظف المتهم، على أن تكون درجاتهم ومرتباتهم أعلى مــن درجــة ومرتب الموظف المتهم[٢].

٢/٢- اختصاصات المجلس العالي وسلطاته:-

يتولى المجلس العالي محاسبة الموظفين شاغلي وظائف المجموعات العليا من الأولى إلى السابعة، في حالة ارتكابهم لأي من المخالفات المنصوص عليها في القانون[٣]، وتوقيع الجزاءات الجزاءات المناسبة لهذه المخالفات.

رابعاً: في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:

نصت المادة ٦/١ من هذا القانون على أنه "تكون مجالس المحاسبة التــي تنظر المخالفات بمقتضى أحكام هذا القانون على الوجه الآتي: (أ) مجلس محاسبة مصلحي (ب) مجلس محاسبة عالي".

١- مجلس المحاسبة المصلحي:-

يتناول الباحث تشكيل هذا المجلــس، واختــصاصاته، وســلطاته، علــى التوالي:-

١/١- تشكيل المجلس المصلحي:-

تنص المادة ٨/١ على أن يشكل رئيس الوحدة المجلس المــصلحي مــن

---

(١) (م ١/١٣ من القانون).
(٢) (م ١٣ /٢ من القانون).
(٣) (م١٤ من القانون).

رئيس يختاره وعضوين أحدهما من موظفي الوحدة التابع لها العامل المتهم[1]، على

---

(1) هناك اختلاف بين ديوان العدالة الاتحادي وديوان العدالة بولاية الخرطوم فيما يتعلق بتفسير عجز الفقرة الأولى من المادة ١/٨، والذي يقضي بأن يكون أحد عضوي المجلس المصلحي من موظفي الوحدة التابع لها العامل المتهم . فقد ذهب ديوان العدالة الاتحادي في العديد من القرارات إلى أن هذه المادة تتطلب أن يكون أحد أعضاء المجلس المصلحي من خارج الوحدة التي ينتمي إليها العامل المتهم، أما ديوان العدالة بولاية الخرطوم فقد استقر على أن المادة ١/٨ لا تعني أن يكون أحد العضوين من خارج الوحدة، وإنما الزم المشرع رئيس الوحدة بأن يكون أحد العضوين في المجلس من داخل الوحدة.

ومن قرارات ديوان العدالة الاتحادي حكمه بأنه " نظرت الدائرة التظلم بتاريخ ٢٠٠١/١٠/٢م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي القاضي بفصله من الخدمة اعتباراً من ٢٠٠١/٨/٢٥م.

بعد الإطلاع على المستندات وتعليق الوحدة وبعد المداولة إتضح للدائرة بأن هناك أخطاء إجرائية صاحبت مجلس المحاسبة تمثلت في الآتي:

١. أن تشكيل مجلس المحاسبة رئيسه وأعضاؤه من داخل الهيئة (الجهة المطعون في قرارها).
٢. ...

إن الأخطاء الإجرائية الواردة بعالية تقود إلي إلغاء إجراءات المحاسبة التي اتخذت في مواجهة المتظلم وإتباع إجراءات محاسبته سليمة كما أن خطأ تشكيل المجلس يترتب عليه اعتباره كأن لم يكن وأن القرار الصادر منه يكون مخالفاً للقانون وباطل.

لكل ما تقدم قررت الدائرة الآتي:

١. تلغى إجراءات المحاسبة التي اتخذت في مواجهة المتظلم.
٢. إعادة تشكيل مجلس المحاسبة وفقاً للمادة ٨ (١) التي تتطلب بأن يكون أحد أعضاء المجلس من خارج الوحدة .." . قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/١١/٥م .

ومن قرارات ديوان العدالة الاتحادي في هذا الشأن أيضاً أحكامه غير المنشورة بالتواريخ: ٢٠٠١/٦/٢٤م، ٢٠٠٢/٢/١٨م، ٢٠٠٢/١٢/٢٣م، ٢٠٠٢/١٢/٢٩م.

أما من قرارات ديوان العدالة بولاية الخرطوم حكمه بأنه: " بعد الرجوع لملفات خدمة المذكور (المتظلم) ومستوى أدائه طيلة سنوات خدمته وإعطائه أكثر من فرصة سابقة وبعد تداول المجلس حول المادة ١/٨ من قانون محاسبة العاملين وإنها لا تعني أن يكون أحد =

أنه يراعى في تشكيل المجلس المصلحي أن تكون درجة رئيس المجلس أعلى من درجة العامل المقدم للمحاسبة، وألا تكون درجة العضوين الآخرين في المجلس أقل من درجة العامل المتهم.

٢/١- اختصاصات المجلس المصلحي وسلطاته:-

أنشأ المشرع المجلس المصلحي لمحاسبة العاملين من غير شاغلي الوظائف القيادية العليا عن المخالفات الإدارية التي يرتكبونها، وللمجلس توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٢٧ من القانون(١).

٢- مجلس المحاسبة العالي:-

يتناول الباحث تشكيل هذا المجلس، واختصاصاته، وسلطاته، تباعاً:-

---

= العضوين من خارج الوحدة بل إلزام الوحدة بأن يكون أحد العضوين من داخل الوحدة بناء عليه ترى الدائرة الآتي:-

١- الموافقة على قرار مجلس المحاسبة بفصله من الخدمة.

٢- إعطاء المذكور كافة فوائد ما بعد الخدمة ". قرار غير منشور للديوان.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه ديوان العدالة بولاية الخرطوم، وذلك أن منطوق المادة ١/٨ لا يفيد أن يكون أحد العضوين الآخرين في المجلس المصلحي من خارج الوحدة التي يعمل بها العامل المتهم، بل العكس من ذلك أن المشرع قد اشترط فقط أن يكون أحد الأعضاء على الأقل من موظفي الوحدة. وهذا يعني بمفهوم المخالفة جواز أن يكون العضو الآخر في المجلس من خارج الوحدة.

هذا فضلاً عن أن مبدأ العضو الخارجي قد استقر المشرع على النص عليه على أن يكون بالنسبة للمجلس العالي (م ٢/٩ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و تقابل المادة ٢/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م والمادة ٢/١٠ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).وهكذا، ووفقاً لنص المادة ١/٨ يجوز أن يكون كافة أعضاء المجلس المصلحي من داخل الوحدة ؛ حيث أن المشرع قد تطلب أن يكون أحد الأعضاء فقط من داخل الوحدة، كما يجوز أن يكون العضو الأخر في المجلس من خارجها.

(١) (م ٩ من القانون).

١/٢ تشكيل المجلس العالي[١]:-

يتشكل المجلس العالي من رئيس وعضوين من قائمة شاغلي الوظائف القيادية العليا المنصوص عليها في المادة ٤٧ من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥م، بقرار من الوزير المسؤول عن الخدمة العامة، وبناء علي توصية من الوالي أو أي من الوزراء الاتحاديين بحسب الحال.

ويشترط أن يكون رئيس وأعضاء المجلس العالي من غير الوحدة التي ينتمي إليها الموظف المتهم، وأن تكون درجة رئيس المجلس أعلى من درجة الموظف المتهم، ولا تقل درجة العضوين الآخرين عن درجة الموظف المتهم.

٢/٢- اختصاصات المجلس العالي وسلطاته:-

يتولى المجلس العالي محاسبة العاملين شاغلي الوظائف القيادية العليا، وهي الوظائف المخصص لها الدرجات من الثالثة العليا فما فوق أو ما يعادلها أو أي درجات يقررها مجلس الوزراء كوظائف قيادية[٢]. ويكون للمجلس العالي سلطة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٢٧ من القانون[٣].

خامساً: في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:

أعاد المشرع النص في هذا القانون على المجلسين المصلحي و العالي لنظر المخالفات الادارية بطريقة غير ايجازية. حيث تنص المادة ١/٦ على أن "تكون مجالس المحاسبة التى تنظر المخالفات بمقتضى أحكام هذا القانون على الوجه الآتي:-

(أ) مجلس المحاسبة المصلحي.

(ب) مجلس المحاسبة العالي" .

---

(١) (م١٠/١-٢ من القانون).

(٢) (م ٥ من القانون).

(٣) (م ١١/١-٢ من القانون).

١- المجلس المصلحي:-

يتناول الباحث تشكيل هذا المجلس، واختصاصاته، وسلطاته، فيما يلي:-

١/١- تشكيل المجلس المصلحي[١]:-

يتشكل المجلس المصلحي من ثلاثة أعضاء : رئيس وعضوين يكون أحدهما على الأقل من العاملين بالوحدة التي ينتمي اليها العامل المتهم، وذلك بقرار من رئيس الوحدة[٢].

ويشترط أن تكون درجة رئيس وعضوي المجلس أعلى من درجة العامل المتهم.

٢/١- اختصاصات المجلس المصلحي وسلطاته[٣]:-

يختص المجلس المصلحي بمحاسبة العاملين من غير شاغلي الوظائف القيادية العليا[٤]، في حالة ارتكابهم لأي من المخالفات المنصوص عليها في المادة ٢٦ من هذا القانون. و للمجلس المصلحي سلطة توقيع أي من الجزاءات الواردة في المادة ٢٧ من هذا القانون.

٢- المجلس العالي[٥]:-

يتناول الباحث تشكيل هذا المجلس، واختصاصاته، وسلطاته، على النحو الآتي:-

---

(١) (م٧/١-٢ من القانون).

(٢) رئيس الوحدة" يقصد به المسؤول التنفيذي الأول في الوحدة المعنية"(م٥ من القانون).

(٣) (م٨/١-٢ من القانون).

(٤) (تشمل الوظائف غير القيادية العليا: الوظائف العليا: و"يقصد بها الوظائف القومية للدرجات الرابعة والثالثة والثانية. والوظائف الأخرى: و"يقصد بها الوظائف القومية للدرجات الخامسة فما دون")(م٥ من القانون).

(٥) (م٩/١-٢-٣ من القانون).

٢/١- تشكيل المجلس العالي:-

يتشكل المجلس العالي من ثلاثة أعضاء: رئيس وعضوين من شاغلي الوظائف القيادية العليا[١] ، وذلك بقرار من الوزير[٢] بناء على توصية من الوزير المختص[٣]. ويكون رئيس وأعضاء المجلس العالي من وحدة غير الوحدة التي يعمل بها العامل المتهم.

و يشترط أن تكون درجة رئيس المجلس العالي والعضوين الآخرين أعلى من درجة العامل المتهم. على أنه يجوز أن تكون درجة أعضاء المجلس في ذات درجة العامل المتهم، في حالة ما اذا كان العامل يشغل أعلى مستوى وظيفي في سلم الوظائف القيادية العليا بالدولة، مع ضرورة مراعاة الأقدمية الوظيفية ما أمكن ذلك.

٢/٢- اختصاصات المجلس العالي وسلطاته[٤] :-

يتولى المجلس العالي محاسبة العاملين شاغلي الوظائف القيادية العليا، عما يصدر عنهم من مخالفات ادارية، و للمجلس العالي سلطة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٢٧ من هذا القانون.

---

(١) الوظائف القيادية العليا:" يقصد بها الوظائف القومية المخصص لها الدرجات من الأولى فما فوق أو ما يعادلها أو أي درجات أخرى يقررها مجلس الوزراء القومي كوظائف قيادية عليا"(م٥ من القانون).

(٢) الوزير "يقصد به الوزير الذي يحدده رئيس الجمهورية"(م٥ من القانون).

(٣) الوزير المختص"يقصد به الوزير القومي للوحدة المعنية"(م٥ من القانون).

(٤) (م١٠/١-٢ من القانون).

الفرع الثاني

إجراءات المحاسبة غير الإيجازية

يتميز نظام المحاسبة غير الإيجازية بكثرة الإجراءات وتعددها بالمقارنة مع نظام المحاسبة الإيجازية، ويمكن للباحث تصنيف إجراءات المحاسبة غير الإيجازية إلى إجراءات تمهيدية تسبق تقديم العامل المتهم إلى مجلس المحاسبة المختص، وإجراءات تتخذ لاحقاً أمام مجلس المحاسبة الذي يتولى النظر والحكم في المخالفة المرتكبة.

أولاً: الإجراءات التمهيدية:

تنحصر الإجراءات التمهيدية للمحاسبة غير الإيجازية في إجراءين هما التحقيق، وإيقاف العامل المتهم عن العمل.

١- التحقيق:-

يعتبر التحقيق من أهم الإجراءات التي تميز بين نظامي المحاسبة الإيجازية وغير الإيجازية، فقد سبق القول ان من خصائص المحاسبة الإيجازية أنها تجري دون تحقيق مع العامل المتهم بخصوص المخالفة المرتكبة.

هذا وقد حرصت قوانين محاسبة العاملين على النص على مبدأ التحقيق مع العامل المتهم قبل اتخاذ الإجراءات في مواجهته، ولعل مرد ذلك إعلام العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه عن طريق الاستدعاء والسؤال والمواجهة وهو أمر تتطلبه العدالة واعتبارات المصلحة العامة، وحتى يصدر الجزاء قائماً على أسبابه المشروعة المبررة له(١).

---

(١) الملط، محمد جودت. المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٦٧م، ص١٩٧.

على أنه قد يترتب على التحقيق نتائج خطيرة قبل العامل المتهم، لذلك وضماناً لاستقرار العامل في عمله، وعدم تعريضه للتجريح، فيجب ألا يحال العامل إلى التحقيق إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية واحتمال معقول لارتكاب المخالفة المنسوبة إليه . لأنه من شأن التحقيق، حتى ولو انتهى بحفظ الإجراءات، أن يثير شكاً حول العامل ويعرضه للأقاويل مما قد يزعزع مركزه الوظيفي[1]. فضلاً عن أن العامل كثيراً ما يكون هدفاً للكيد والانتقام من قبل ضعاف النفوس والأخلاق، الذين يحاولون النيل من العامل الشريف الذي يرفض الاستجابة لرغباتهم المخالفة للقانون والنظام، فمن الضروري، للمحافظة على كرامة الموظف والوظيفة، يجب ألا يبدأ التحقيق قبل تأكد الجهة الإدارية المختصة من جدية الشكوى وتوافر ما يبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء الخطير[2].

ومن جهة أخرى، إن التهاون في الإحالة إلى التحقيق، بسبب المحسوبية والعلاقات الشخصية أو الرغبة في الحفاظ على أسرار العمل بالوحدة الإدارية، يؤدي بلا شك إلى التسيب وإلى الإدارة السيئة، حيث أن من شأن ذلك مساواة العامل المخطئ بالعامل المجد[3].

هذا ويؤدي إلى نفس النتيجة، حفظ السلطة المختصة للتحقيق دون مبرر، على الرغم من انتهاء المحقق إلى وجود أدلة اتهام بارتكاب المخالفة الإدارية.

وسوف يدرس الباحث التحقيق في النقاط التالية:-

١- ماهية التحقيق وأهميته ٢- الإحالة إلى التحقيق ٣- السلطة المختصة بالتحقيق ٤-جمع الأدلة في التحقيق ٥- شكل التحقيق ٦- التصرف في التحقيق.

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٥٩.

(٢) حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٢٤٨.

(٣) عبد الهادي، ماهر. الشرعية الإجرائية في التأديب، أصول القوانين، بدون مكان، الطبعة الثانية، ١٩٨٦م، ص ٢٤٠-٢٤١.

١/١- ما هية التحقيق وأهميته:-

أوجب المشرع إجراء التحقيق مع العامل المتهم قبل إحالته إلـى مجلس المحاسبة المختص. حيث نصت المادة ١/٢٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م على أنه "لا يجوز تقديم المتهم إلى مجلس محاسبة مصلحي أو عالي إلا بعد إجراء تحقيق مكتوب في المخالفة" . ونصت المادة ١/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م على أنه " لا يجوز تقديم أي من العاملين أمام مجلس محاسبة مصلحي أو عالي إلا بعد إجراء تحقيق مكتوب في المخالفة"[١].

هذا كما أعاد المشرع النص على مبدأ التحقيق في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م بأنه "لايجوز تقديم أي من العاملين أمام مجلس محاسبة مـصلحي أو عالي الا بعد اجراء تحقيق مكتوب عن المخالفة[٢]".

وهكذا فإنه لا يجوز أن يأتي التحقيق بعد صدور القرار في مواجهة العامل المتهم، حتى ولو انتهى إلى نفس النتيجة، بل أن هذا الإجراء يقع باطلاً، ويكـون القرار المستند إليه معيباً مستوجباً للطعن فيه[٣]، وذلك أن المجلس المختص يكـون قد أبدى رأيه قبل معرفة النتيجة التي ينتهي إليها التحقيق، فضلاً عما يعنيه ذلك من إخلال بالضمانات المقررة للعامل المتهم في التحقيق.

وللتحقيق معنيان : معنى لغوي وآخر اصطلاحي، وأما المعنى اللغوي فـإن التحقيق "مصدره حق، بمعنى يقين، وحق الأمر : صح وثبـت وصـدق، ويقـول الله تعالى : "من كان حياً ويحق القول على الكافرين". وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبـت منه، وتحقيق من حقق، وهو التثبت من أمر ما "[٤].

---

(١) (م١/١٤ من القانون).

(٢) (م١/١٣ من القانون).

(٣) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٢٤٩.

(٤) المعجم العربي الأساسي (لاروس)، ١٩٨٩م، ص ٣٣٦. المعجم الوجيز، ١٩٨٠م ، ص١٦٣. مشار إليهما في : ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإدارية في المخالفـات التأديبيـة – دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠م، ص٦٥.

ويقصد بالتحقيق في الاصطلاح القانوني، مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة، في الشكل الذي يتطلبه القانون، بغرض البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة، من أجل تحديد المخالفة الإدارية ومرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه(١).

وبهذا المعنى فإن التحقيق كما يعتبر وسيلة لجمع أدلة الإثبات بشأن المخالفة المرتكبة، فهو كذلك ضمانة للعامل المتهم في نفي هذه المخالفة وإثبات براءاته . وهذا هو المعنى الذي قصدته الفتوى الصادرة عن وزارة العدل والذي جاء فيها **"إن التحقيق الذي يوضع أساساً لمصلحة الموظف غايتين: الأولى : التحري من وجود تهمة مبدئية تستلزم توجيه الاتهام للموظف . وثانيهما: إعطاء الفرصة للموظف أن ينفي وجود المخالفة ويدحض الأقوال والوقائع منذ الوهلة الأولى حتى لا توجه إليه تهمة تستلزم تقديمه لمجلس المحاسبة** وعلى هذا فإذا رفض الموظف المثول أمام المحقق دون عذر مقبول فيجوز الاستمرار في التحقيق في الوقائع والمستندات التي تشكل أساس المخالفة بعد تدوين رفض الموظف التحقيق معه ثم يقدم إلى مجلس المحاسبة إن كانت هناك بينة مبدئية تستلزم ذلك "(٢).

وهكذا، فإن أهمية التحقيق تبدو في أنه أداة قانونية تستهدف البحث عن الأدلة التي تفيد في نسبة الوقائع إلى العامل المتهم، والوقوف على حقيقة هذه الوقائع والظروف التي ارتكبت فيها، فضلاً عن أن التحقيق مرحلة تحضيرية في الدعوى في حالة الإحالة إلى المحاكمة(٣).

وإلى جانب أهمية التحقيق في تيسير الوسائل للسلطة المختصة بالمحاسبة

---

(١) نفس المرجع، ص٧٣.

(٢) رياض، هنرى . إدوارد رياض – نماذج من أحكام النقض والإبرام وفتاوى ديوان النائب العام بالسودان، دار الجيل، بيروت، بدون تاريخ، ص٧١٢.

(٣) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٩٦. ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص٧٣.

للكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق، فهو يرمي كذلك إلى توفير الضمان والاطمئنان للعامل المتهم[1]. بحيث لا يعاقب دون أن يكون قد ارتكب مخالفة محددة.

وقد ذهب المعهد الدولي للعلوم الإدارية أيضاً إلى أن لـ" التحقيقات أهمية أساسية في الحالات التي لا تكون فيها الوقائع ثابتة بوضوح، وهي مهمة أيضاً في جميع الأحوال لتقدير سلوك الموظف بصفة عامة، ذلك التقدير اللازم لتحديد الجزاء الذي يوقع عليه. ويستخدم هذا التحقيق، على وجه العموم كأساس لقرار السلطة الرئاسية الابتدائي باقتراح الجزاء، أو برفع الأمر إلى القضاء التأديبي أو بمعاقبة الموظف، وفي واقع الأمر متابعة الدعوى"[2].

١/٢- الإحالة إلي التحقيق:-

الإحالة هي أول إجراءات التحقيق، وتعني صدور الأمر بإجراء التحقيق مع العامل المتهم في المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه. والقاعدة العامة في هذا المجال، أنه ينبغي عدم إحالة العامل المتهم إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام الموجه إليه جدياً، بحيث يستند إلى احتمالات قوية يترجح معها ارتكاب المخالفة الإدارية؛ وذلك أن الإحالة إلى التحقيق تعرض العامل للحرج ولإساءة السمعة بين زملائه، كما تؤثر سلباً على أدائه للعمل الموكول إليه، لذلك يجب إتخاذ جانب الحرص عند إحالة العامل إلى التحقيق، بحيث لا تكون الإحالة قائمة على شبهة أو مبنياً على الكيد أو النكاية بالعامل المتهم، كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق، لأن الإحالة بدون دليل تؤدي إلى التسيب من جانب العامل، كما تدل على النمط

---

(1) أرجمند، عبد الله محمد محمود. فلسفة الإجراءات التأديبية بالخدمة المدنية – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٩٨م، ص ١٧٢.

(2) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق ، ص٢٨٩.

السيئ للإدارة[1].

وعلى الرغم من أهمية الإحالة إلا أن المشرع لم ينظم أحكام هذا الإجراء في قوانين محاسبة العاملين التي أقرت مبدأ التحقيق مع العامل المتهم، ولذلك فإنه لم يكن هناك تحديد للسلطة التي تتولى الإحالة إلى التحقيق في هذه القوانين .

على أنه يمكن القول أن سلطة الإحالة إلى التحقيق تنعقد للسلطات الرئاسية للعامل المتهم، لأن هذه السلطات هي المسؤولة عن الرقابة والإشراف على العمل والعاملين بالوحدات الإدارية المختلفة، وهي التي تختص كذلك باختيار المحققين لإجراء التحقيق، فضلاً عن أن المحقق يقدم النتيجة التي أسفر عنها التحقيق إلى هذه السلطات للتصرف فيها كما سيلي.

والسلطات الرئاسية للعامل المتهم هي الوزير ورئيس الوحدة في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م، والوزير الاتحادي ووالي الولاية المختص ورئيس الوحدة في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، والوزير والوزير المختص ورئيس الوحدة في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م.

١/٣- السلطة المختصة بالتحقيق:-

الأصل في التحقيق أما أن تتولاه الجهة الإدارية التي يعمل بها العامل المتهم أو أن تقوم به جهة مستقلة يحددها القانون[2]، وقد أسند المشرع الاختصاص بالتحقيق إلي الجهة الإدارية، حيث نصت المادة ٢/٢٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م على أن يقوم بإجراء التحقيق مع العامل المتهم موظف واحد يختاره الوزير المختص أو رئيس الوحدة بحسب الحال، على ألا يكون الموظف المحقق

---

(1) الرحبي، سليمان بن سعيد بن سيف. الضمانات التأديبية للموظف العام في سلطنة عمان ومصر – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، بدون ناشر، بدون مكان، ٢٠٠٣م، ص ٤٠.

(2) الحواتي، بركات موسى. في أصول التحقيق الإداري وتطبيقاته في نظام الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ، ص٩.

في درجة أقل من درجة العامل الذي يجري معه التحقيق أو أن يكون ذا مرتب أقل من مرتبه.

ونصت المادة ٢/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م على أن يقوم بالتحقيق موظف أو أكثر يختاره الوالي أو أي من الوزراء الاتحاديين أو رئيس الوحدة بحسب الحال، على ألا تقل درجة الموظف المحقق عن درجة العامل المتهم.

ويبدو من هذه النصوص أن الاختصاص بالتحقيق ينعقد للموظفين دون غيرهم، ومن ثم فلا يجوز للسلطة المختصة اختيار عامل أو عمال للتحقيق مع موظف متهم.

وتنص المادة ٢/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م على أن يقوم باجراء التحقيق عامل أو أكثر يختاره الوزير المختص بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية العليا، ورئيس الوحدة بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا والوظائف الأخرى بحسب الحال. على ألا تقل درجة المحقق عن درجة العامل المتهم.

٤/١- جمع الأدلة في التحقيق:-

يتمتع المحقق بقدر من السلطات التي تمكنه من الحصول على الأدلة في التحقيق الذي يقوم بإجرائه وتتمثل هذه السلطات في الإطلاع على الوثائق والمستندات واستدعاء وسماع الشهود والخبراء.

١/٤/١- الإطلاع على الوثائق والمستندات:-

تعتبر الأوراق والمستندات من أهم وسائل تأكيد أو نفي المخالفة الإدارية، ولذلك فقد أجاز المشرع للمحقق الإطلاع على كافة الوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة التي يجري التحقيق بشأنها، وقد قرر المشرع هذه السلطة للمحقق في المادة ٣/١٤-٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ١٥/ج-د

من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م بأن يطلع المحقق على الوثائق والمستندات ذات الصلة بالمخالفة، كما له حق طلب أي وثائق أو مستندات يرى ضرورة الإطلاع عليها وعلى الجهات المعنية تمكينه من ذلك.

١/٤/٢- استدعاء وسماع الشهود والخبراء:-

للمحقق استدعاء الشهود والخبراء الفنيين ممن يرى ضرورة الاستماع إليهم لاستجلاء حقيقة العلاقة بين العامل المتهم والمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه. كما أن له سماع أقوال من تم استدعاؤهم من الشهود والخبراء بشأن المخالفة موضوع التحقيق، وللعامل المتهم مناقشة هؤلاء الشهود والخبراء فيما أدلوا به من أقوال للدفاع عن نفسه[1].

ويلاحظ أن المشرع لم يشترط تحليف الشاهد أو الخبير الفني اليمين قبل الإدلاء بالشهادة أو الأقوال أمام المحقق. ولكنه كان يجب النص على هذا الإجراء، لأن الحلف أمر ضروري لكونه من أهم الضمانات التي تضفي الثقة على الشهادة، ومن أهم الشكليات التي تلفت انتباه الشاهد إلى أهمية ما يدلي به من أقوال وتجعله حريصاً على قول الحق.

١/٥- شكل التحقيق:-

الأصل أن التحقيق مع العامل المتهم يجري كتابة، وذلك بأن يثبت المحقق إجراءات التحقيق في محضر مسلسل الصفحات يبين فيه تاريخ بدء التحقيق ومكانه والأقوال والإجراءات التي اتبعت ووقت الفراغ من التحقيق، ويذيل المحقق كل ورقة من أوراق المحضر بتوقيعه المعتمد، ويتلو على الموظف أقواله المدونة بالمحضر ليقوم بالتوقيع عليها، ثم يرفع المحضر مع الوثائق والمستندات ذات

---

(١) (م ٤/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ١٥/ج-د من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

الصلة بالمخالفة إلى السلطات المختصة بالتصرف في التحقيق[1].

ومن الناحية العملية غالباً ما يوصي المحقق للسلطة المختصة اما بإحالة العامل المتهم إلى مجلس محاسبة أو الى النيابة العامة اذا كان سلوك العامل يشكل جريمة جنائية أو اليهما معاً أو بحفظ الإجراءات بحسب البينة التي يكشف عنهما التحقيق.

١/٦- التصرف في التحقيق:-

يبين الباحث أوجه التصرف في التحقيق في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م وقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م وقانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م، على التوالي:-

١/٦/١- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:-

بعد فراغ المحقق من التحقيق يقوم برفع المحضر إلي الوزير المختص أو رئيس الوحدة بحسب الحال، ولكل من هؤلاء التصرف في التحقيق : أما بتحرير التهمة ورفعها مع محضر التحقيق إلى مجلس المحاسبة المختص، إذا أثبت التحقيق وجود بينة مبدئية ضد العامل المتهم، وإما بإصدار أمر بحفظ الإجراءات، وذلك إذا لم يكشف التحقيق عن وجود بينة مبدئية تبرر إحالة العامل إلى مجلس محاسبة[2].

١/٦/٢- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:-

يقوم المحقق وفقاً لنصوص هذا القانون برفع نتيجة التحقيق إلى الوزير الاتحادي أو الوالي أو رئيس الوحدة بحسب الحال، ولأي من هؤلاء التصرف في التحقيق: إما بإعادته إلى المحقق لإكماله، إذا كان قد شابه قصور، أو بإحالة

---

(1) (م ١٥/١-٢-٣من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ١٦/١-٢-٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(2) (م ٢٢/١ من القانون).

محضر التحقيق إلى مجلس المحاسبة المختص، إذا كشف التحقيق عن وجود بينة مبدئية ضد العامل المتهم بارتكاب مخالفة إدارية، وإما برفع الأمر مع الوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة إلى النيابة العامة، إذا أسفر التحقيق عن وجود بينة مبدئية ضد العامل المتهم تفيد ارتكاب جريمة جنائية.

كما أن للوزير الاتحادي والوالي ورئيس الوحدة، بحسب الحال، التصرف في التحقيق بحفظ الإجراءات إذا لم يكشف التحقيق عن وجود بينة مبدئية ضد العامل المتهم، على أن يصاحب أمر الحفظ إلغاء قرار إيقاف العامل عن العمل ورد مرتبه الموقوف[1].

١/٦/٣- في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:-

يرفع المحقق نتيجة التحقيق بعد اكتماله الى الوزير أو الوزيرالمختص أو رئيس الوحدة بحسب الحال. ولكل من هؤلاء التصرف في التحقيق[2]: إما باعادته الى المحقق لإكماله، اذا كان قد شابه قصور، أو بإحالة محضر التحقيق الى مجلس المحاسبة المختص، اذا كشف التحقيق عن وجود بينة مبدئية ضد العامل المتهم بارتكاب مخالفة ادارية، وإما برفع الأمر مع الوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة الى النيابة العامة، إذا أسفر التحقيق عن وجود بينة مبدئية ضد العامل المتهم بارتكاب جريمة جنائية.

كما أن للوزير والوزير المختص ورئيس الوحدة، بحسب الحال، التصرف في التحقيق بحفظ الاجراءات، اذا لم يكشف التحقيق عن وجود بينة مبدئية ضد

---

(١) (م ١/١٧-٢-٣ من القانون).

(٢) نص المشرع على رفع نتيجة التحقيق بعد الفراغ منه إلى الوزير، كما منح الوزير سلطة التصرف في هذا التحقيق. على أنه كان يجب النص على رفع نتيجة التحقيق إلى الوزير القومي للوحدة المعنية ورئيس الوحدة بحسب الحال، وأن يكون لكل منهم حق التصرف في الحقيق، لأن هؤلاء هم المختصون – دون الوزير – باختيار المحقق، فيجب أن ترفع نتيجة التحقيق إليهم للتصرف فيها.

العامل المتهم،على أن يصاحب أمر الحفظ الغاء أمر ايقاف العامل المتهم عن العمل و رد أجره الموقوف كاملاً[1].

٢- الإيقاف عن العمل:-

الإجراء التمهيدي الثاني الذي يجوز اتخاذه في مواجهة العامل المتهم قبل إحالته إلى مجلس المحاسبة هو الإيقاف عن العمل.

ولدراسة هذا الإجراء يتناوله الباحث من حيث: التعريف به، وخصائصه، وشروطه، والآثار المترتبة عليه.

٢/١- التعريف بالإيقاف عن العمل:-

أجاز المشرع ايقاف العامل عن العمل في حالة اتخاذ إجراءات المحاسبة ضده بخصوص المخالفة المنسوبة إليه. ويقصد بهذا الإجراء، تنحية العامل عن أعمال وظيفته بصفة مؤقتة، بحيث لا يباشر عملاً أو يتولى سلطة، وذلك أما صيانة للوظيفة العامة من العبث أو الإخلال وحفاظاً على كرامتها، وإما لمصلحة تحقيق قائم[2].

على أنه بالنظر إلى أن الإيقاف عن العمل يصيب العامل بأضرار أدبية كبيرة، فضلاً عن المساس بحقوقه في المرتب والترقية أثناء مدة الايقاف، فإن على الإدارة إلا تسيء استخدام سلطاتها في هذا المجال، وأن يكون الهدف من هذا الإجراء هو الدافع إلى اتخاذه، وأن يتم ذلك في الحدود القانونية المقررة[3].

هذا وقد التزمت كافة قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة النص على إجراء الإيقاف عن العمل، حيث نصت المادة ٣٠ من قانون تأديب الموظفين لسنة

---

(١) (م١٦/١ من القانون).

(٢) بركات، عمرو فؤاد أحمد. السلطة التأديبية – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٧٩م، ص ٢٧٩.

(٣) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق ، ص ١٤٥.

١٩١٢م على أنه "إذا رأى رئيس المصلحة أو المدير في حالة ما أن الصالح العام يقتضي أن ينقطع في الحال موظف متهم بذنب يسري عليه هذا القانون عن القيـام بأعمال وظيفته كان له أن يوقفه فوراً عن تأدية أعماله".

ونصت المادة ٣٥ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م على أنه " إذا رأى رئيس المصلحة أو المدير أن مصلحة الجمهور تقضي بانقطاع الموظف المتهم بذنب بموجب هذا القانون عن مباشرة أعمال وظيفته جاز له في الحال توقيفه عن القيام بأعماله وبنفس الكيفية يجوز للحاكم العام أن يوقف أي رئيس مصلحة أو مدير عن القيام بأعماله"(١).

وجاء في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م أنه " ١- إذا رأى رئيس الوحدة أن مصلحة الخدمة العامة تقتضي إيقاف الموظف أو العامل المتهم بمخالفة بموجب هذا القانون أو الذي أقيمت ضده إجراءات جنائية تستوجب توقفه عن أداء أعمال وظيفته فوراً جاز له في الحال إيقافه عن القيام بأعمال بشرط ألا تزيد مدة الإيقاف في حالة المخالفة الواقعة بموجب هذا القانون عن تسعين يوماً يقدم خلالها لمجلس المحاسبة المختص.

٢- يجوز للوزير المختص أن يوقف أي موظف يحاكم أمام مجلس عالٍ بذات الكيفية أعلاه "(٢).

ونصت المادة ١/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م على أنه "١-يجوز لرئيس الوحدة إيقاف الموظف أو العامل عن العمل إذا اقتضت إجراءات المحاسبة ذلك..".

---

(١) نص المشرع في المادة ٢٤/٢ من قانون تأديب الموظفين تعديل رقم (١) لسنة ١٩٥٩م على أن (تحذف المادة (٣٥) ويستعاض عنها بالآتي: (يجوز للوزير أن يوقف أي موظف تجـوز محاكمته أمام مجلس تأديب عالي).

(٢) (م ١/٢٨-٢ من القانون).

وتنص المادة ١/١٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م على أنه"يجوز للسلطة المختصة وقف العامل المتهم عن العمل اذا اقتضت اجراءات المحاسبة ذلك..".

هذا وتلجأ الإدارة إلى إيقاف العامل المتهم بمخالفة عن العمل، لتسهيل عملية المساءلة بعيداً من مؤثراته، ولتحاشي النتائج السيئة التي يمكن أن يسببها لها وجوده في مرافقها[1].

ومن جهة أخرى، إذا أوقفت الإدارة العامل المتهم عن العمل فإنه يجب عليها إبلاغه بهذا القرار كتابة[2].

٢/٢- خصائص الإيقاف عن العمل:-

يتميز الإيقاف عن العمل بأنه إجراء مؤقت، وهو ليس جزاءً إدارياً، ويتخذ بحسب تقدير الإدارة[3].

١/٢/٢- الإيقاف إجراء مؤقت:-

من المسلم به أن إيقاف العامل عن مباشرة أعمال وظيفته سوف ينتهي حتماً إما بعودة العامل إلى سابق عمله بريئاً, أو مجازى بغير الفصل، أو بانتهاء علاقته بالإدارة إذا عوقب بالفصل، وقد تزول حالة الإيقاف بقرار من الإدارة قبل الفصل في موضوع المخالفة، إذ إن للإدارة إنهاء حالة الإيقاف عن العمل إذا زال السبب الموجب لهذا الإجراء، وذلك إذا لم تكن هناك خشية من تأثير العامل على إجراءات المحاسبة.

---

(١) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٤٦.

(٢) (م ٣٠ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م والمادة ٣٥ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م والمادة ٣/٢٨ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م والمادة ٤/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م والمادة ٤/١٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م).

(٣) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٥٦- ١٥٧.

٢/٢/٢- الإيقاف ليس جزاءً إدارياً:-

إن تدخل الإدارة بإيقاف العامل المتهم عن العمل لا يعتبر جزاءً إدارياً، وإنما هو إجراء تلجأ إليه الإدارة لمنع تأثير العامل المتهم على الشهود من العاملين، لما قد يكون له من نفوذ، وللحيلولة دون التصرف في المستندات، وحماية للوظيفة العامة مما يشين العامل من اتهام.

وعلى ذلك فلا يلزم في الإيقاف إتباع الشكليات التي قررها المشرع لمحاسبة العاملين باعتباره ليس جزاءً إدارياً.

ومن جهة أخرى، إن حرمان العامل من بعض مرتبه خلال مدة الإيقاف لا يعتبر هو الآخر جزاءً إدارياً، ومن ثم فلا يعتبر من قبيل الازدواج في الجزاء توقيع جزاء على العامل بعد وقفه أو مع حرمانه من بعض مرتبه عن مدة الإيقاف.

٣/٢/٢- خضوع الإيقاف لتقدير الإدارة:-

تتمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بإيقاف العامل المتهم عن العمل، فهي تملك ابتداءً تقدير مدى ملاءمة إصدار قرار الإيقاف أو عدم إصداره، وكذلك تحديد مدته، بشرط ألا يتجاوز ذلك ما حدده المشرع في هذا الشأن، كما أن للإدارة أن تتخلى عن إيقاف العامل وأن تعيده إلى عمله قبل انتهاء المدة المحددة في قرار الإيقاف.

على أنه يشترط ألا تسيء الإدارة استعمال سلطتها في هذا المجال، وأن يتم ذلك ضمن الحدود المقررة قانوناً.

٣/٢- شروط الإيقاف عن العمل:-

لا يكون القرار القاضي بإيقاف العامل المتهم عن مباشرة أعمال وظيفته مشروعاً الا بتوافر المبرر القانوني لصدوره، وصدور هذا القرار عن السلطة المختصة قانوناً، وللمدة التي حددها المشرع.

٢/٣/١- قيام المبرر الموجب للإيقاف:-

حدد المشرع في قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة ما يستدعي الأمر بإيقاف العامل المتهم عن العمل، حيث أورد أن العامل يوقف عن العمل من " أجل الصالح العام"[١] أو "لمصلحة الجمهور"[٢]، أو "لمصلحة الخدمة العامة أو إذا اتخذت ضده إجراءات جنائية تستوجب إيقافه عن العمل"[٣] أو " إذا اقتضت إجراءات المحاسبة ذلك"[٤] .

وهكذا فإنه لا يجوز إيقاف العامل المتهم عن العمل إلا للمبرر الذي نص عليه القانون على وجه التحديد، وإلا جاز الطعن في قرار الإيقاف بمخالفة القانون أو بإساءة استعمال السلطة.

ويستفاد من النصوص السابقة أن العامل قد يوقف عن العمل دون أن يكون هناك تحقيق قائم بالفعل، وذلك أن المشرع لم يشترط أن يكون الإيقاف لمصلحة التحقيق وإنما لتوافر ما يبرره في القانون.

٢/٣/٢- صدور القرار عن السلطة المختصة بالإيقاف:-

أعطى المشرع الاختصاص بإيقاف العامل المتهم عن العمل في قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة إلى السلطة الرئاسية في الوحدة الإدارية . فقد نصت المادة ٣٠ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م على أنه إذا رأى رئيس المصلحة أو المدير أن الصالح العام يقتضي أن ينقطع موظف متهم بذنب إداري عن القيام بأعمال وظيفته جاز له أن يوقفه عن تأدية أعماله.

---

(١) (م ٣٠ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م).

(٢) (م ٣٥ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م).

(٣) (م ١/٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م).

(٤) (م ١/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م والمادة ١/١٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م).

ونصت المادة ٣٥ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م على أنه لرئيس المصلحة أو المدير إيقاف الموظف المتهم بذنب بموجب هذا القانون عن القيام بأعماله إذا رأى أن مصلحة الجمهور تقتضى ذلك. ويجوز بنفس الكيفية للحاكم العام إيقاف أي رئيس مصلحة أو مدير عن القيام بأعماله.

ونصت المادة ٢٨ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م على أنه يجوز لرئيس الوحدة ايقاف الموظف عن العمل إذا رأى أن مصلحة الخدمة العامة تقتضي ذلك أو إذا أقيمت ضده إجراءات جنائية تستوجب توقفه عن أعمال وظيفية. ويجوز للوزير المختص إيقاف أي موظف يحاكم أمام مجلس محاسبة عال عن العمل.

ونصت المادة ١/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م على أنه يجوز لرئيس الوحدة إيقاف الموظف أو العامل عن العمل إذا اقتضت إجراءات المحاسبة ذلك . وأضافت الفقرة الثانية من نفس المادة أنه يجوز للوزير الاتحادي والوالي ورئيس الوحدة بحسب الحال، إيقاف العامل المتهم في حالة ما إذا أقيمت ضده إجراءات جنائية.

و تنص المادة ٣/١/١٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م على أنه يجـوز للوزير والوزيرالمختص ورئيس الوحدة، بحسب الحال، وقف العامل المتهم عن العمل اذا اقتضت اجراءات المحاسبة ذلك، أو اذا اقيمت ضده اجراءات جنائية.

وعلى ضوء هذه النصوص، فإن قرار إيقاف العامل المتهم عن العمل يجب أن يصدر عن السلطة المختصة به قانوناً وإلا كان باطلاً.

٣/٣/٢- ألا تزيد مدة الإيقاف عن المدة المحددة قانوناً:-

إذا رأت جهة الإدارة إيقاف العامل المتهم عن العمل فإن ذلـك يجـب ألا

يتجاوز ستين يوماً يقدم خلالها العامل الموقوف إلى مجلس المحاسبة المختص(1). أما إذا انقضت هذه المدة دون أن يقدم العامل إلى مجلس المحاسبة، أو أنه قدم ولم يصدر المجلس قراره في مواجهته، فإنه يجب على الوزير أو الوزير المختص أو رئيس الوحدة، بحسب الحال، إلغاء أمر الإيقاف مع استمرار إجراءات المحاسبة(2)(3).

وعلى أية حال، لا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف عن ستين يوماً، و إلا جاز الطعن في قرار الإيقاف بمخالفة القانون.

---

(1) (م 17/1 من قانون محاسبة العاملين لسنة 2007م).وتجدر الاشارة الى أن مدة ايقاف العامل المتهم عن العمل كانت محددة في قانوني محاسبة العاملين للسنوات 1976م و1994م بتسعين يوماً في المواد 28/1 و 13/1 على التوالي. وقد برر المشرع تقليل هذه المدة الى ستين يوماً في المذكرة التفسيرية لقانون محاسبة العاملين لسنة 2007م بـ"ضرورة حث أجهزة الدولة على انجاز مهامها بصورة أكثر كفاءة(أقل وقت وجهد) خاصة في اطار المعطيات التكنولوجية".

(2) (م17/2 من قانون محاسبة العاملين لسنة 2007م وتقابل المادة 13/2 من قانون محاسبة العاملين لسنة 1994م).

(3) يلاحظ أن المشرع كان قد أعطى الوزير الاتحادي والوالي ورئيس الوحدة بحسب الحال، في قانون محاسبة العاملين لسنة 1994م، صلاحية إلغاء أمر ايقاف العامل المتهم عن العمل، إذا انقضت مدة التسعين يوماً دون أن يقدم العامل إلى مجلس المحاسبة المختص أو إذا لم يصدر المجلس قراره بعد مضي هذه المدة، على أنه كان من الأوفق أن يعطى هذا الاختصاص لرئيس الوحدة دون غيره، لأنه هو المختص وحده بموجب القانون بإصدار أمر إيقاف العامل المتهم عن العمل، فمن باب أولى أن يخول إلغاء الأمر الذي أصدره ابتداءً، هذا فضلاً عما تشكله هذه الصلاحية من عبء غير مبرر على كل من الوزير الاتحادي والوالي. على أن المشرع قد صحح هذا الوضع بقانون محاسبة العاملين لسنة 2007م؛ حيث منح سلطة الغاء أمر ايقاف العامل المتهم عن العمل للأسباب السابقة، الى كل من الوزير المختص ورئيس الوحدة بحسب الحال، لأن هؤلاء هم المختصون باصدار أمر الايقاف عن العمل بحسب الأصل، و بالتالي يجوز لهم الغاء هذا الأمر.

٢/٤- آثار الإيقاف عن العمل:-

يترتب على الأمر بإيقاف العامل عن العمل آثار مهمة تتعلق بولاية العامل وبمرتبة، وصلاحيته للترقية، و إمكان تقدمه بالاستقالة أو قبولها.

٢/٤/١- إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل(١):-

سبق القول أن الإيقاف عن العمل يعني إقصاء العامل عن القيام بأعمال وظيفته بصفة مؤقتة، ومن ثم فإذا باشر العامل عملاً بعد صدور القرار بإيقافه عن العمل، فإن هذا العمل يكون منعدماً لصدوره عن شخص لا ولاية له في القيام به، ما لم تطبق نظرية الموظف الفعلي في هذا المجال.

على أن إيقاف العامل عن العمل لا يعني تحلله من واجبات الوظيفة التي يظل ملتزماً بها خلال مدة الإيقاف، عدا بعض الواجبات اللصيقة بأداء الخدمة مثل الإقامة في مكان العمل، أو القيام بنشاط خاص، بشرط ألا يكون ذلك متعارضاً مع الوظيفة الأصلية.

٢/٤/٢- إيقاف المرتب:-

أجازت قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة وقف كل أو جزء من مرتب العامل الموقوف عن العمل. فقد نصت المادة ٣٠ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م على أن ينقطع مرتب الموظف الذي يوقف عن العمل من تاريخ هذا الإيقاف إلا إذا برأه مجلس التأديب أو قرر عدم انقطاع مرتبه.

ونص قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م على أنه يجوز أن يتضمن الأمر بإيقاف العامل توجيهاً بوقف كل أو بعض مرتب العامل مؤقتاً حتى صدور حكم المجلس المختص، فإذا كان الحكم بالبراءة يجب على المجلس إلغاء أمر الإيقاف مع رد المرتب أو ذلك الجزء الموقوف من المرتب. أما إذا كان الحكم

---

(١) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٦٤ - ١٦٥.

بالإدانة فيصدر المجلس القرار الذي يراه محققاً للعدالة[1].

ونص قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م على أنه يجوز أن يتضمن أمر رئيس الوحدة بإيقاف العامل عن العمل وقف كل المرتب أو جزء منه إلى حين صدور قرار المجلس المختص.

هذا ويجوز أيضاً أن يتضمن قرار إيقاف العامل الذي اتخذت ضده إجراءات جنائية وقف كل مرتبة أو جزء منه إلي حين الفصل في الدعوى الجنائية أو صدور قرار مجلس المحاسبة المختص[2].

وينص قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م على أنه يجوز أن يتضمن أمر الايقاف نصف الأجر كحد أقصى الى حين صدور نتائج التحقيق أو قرار مجلس المحاسبة.

هذا ويجوز أيضاً أن يتضمن أمر ايقاف العامل عن العمل الذي اتخذت ضده اجراءات جنائية وقف نصف الأجر الكلي كحد أقصى مع استمرار اجراءات المحاسبة[3].

وفي مقابل النصوص المتقدمة نصت لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥م على فقدان العامل المتهم لحقه في كل الأجر أو جزء منه في حالة ما إذا تم إيقافه عن العمل بقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م. وقد قررت اللائحة في هذا الشأن "مع عدم الإخلال بأحكام هذه اللائحة يفقد العامل الحق في الأجر أو أي جزء منه في أي من الحالات الآتية:-

(أ) .. (ب) .. (ج) الإيقاف عن العمل بموجب أحكام قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م أو أي قانون آخر يحل محله ونص على ذلك في أمر الإيقاف"[4].

---

(1) (م ٤/٢٨ من القانون).
(2) (م ١/١٣-٣ من القانون).
(3) (م٣/١/١٧ من القانون).
(4) (م ١٩ من اللائحة).

٢/٤/٣- تأجيل الإعلان عن نتيجة الترقية:-

على الرغم من سقوط ولاية العامل للوظيفة بصدور القرار بإيقافه عن العمل، إلا أن المشرع قد أجاز للعامل الموقوف الاشتراك في المنافسة للترقية، فإذا تم اختياره تترك الوظيفة التي سيرقى عليها شاغرة، على ألا تعلن نتيجة الترقية إلا بعد صدور القرار ببراءته من مجلس المحاسبة المختص، أما إذا حكم بإدانته فيجوز لرئيس الوحدة النظر في أمر ترقيته[١].

٢/٤/٤- عدم جواز الاستقالة أو قبولها :-

من المقرر أنه يجوز لأي من العاملين الاستقالة لإنهاء خدمته[٢]، على أن المشرع قد منع العامل المتهم بارتكاب مخالفة إدارية من التقدم بالاستقالة إذا كان موقوفاً عن العمل، كما لا يجوز للسلطة المختصة قبول هذه الاستقالة لنفس السبب. وقد نصت المادة ١/١٤٩ من لائحة الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ١٧٦ من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥م على ذلك بأنه "لا يجوز استقالة العامل أو قبول استقالته إذا كان موقوفاً عن العمل أو كانت هناك إجراءات تحقيق أو محاكمة جارية ضده".

ثانياً: الإجراءات أمام مجالس المحاسبة[٣]:

ويدرس الباحث تحتها سماع الدعوى، وتوجيه التهمة، وتحرير المحضر على التوالي:-

---

(١) (م ٣/٦٢ من لائحة الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ٣/٧١ من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥م التي اجازت لرئيس الوحدة – في هذه الحالة – التقرير في ارجاء تنفيذ الترقية لمدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ ترقية زملائه).

(٢) (م ١/١٤٨ –أ من لائحة الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ١٧٥/أ من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥م).

(٣) تتخذ العديد من الإجراءات بعد إحالة العامل المتهم إلى مجلس المحاسبة المختص، غير أنه بالنظر إلى أن بعضاً من هذه الإجراءات تعد من قبيل الضمانات، فإن الباحث يرجئ الحديث عنها إلى مواضعها من البحث.

١- سماع الدعوى:-

لا تختلف طريقة سماع الدعوى أمام مجالس المحاسبة عما هو مقرر لسماع الدعاوى بصفة عامة، وسوف يبين الباحث ذلك حسبما هو وارد في قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة على النحو الآتي:-

١/١- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:-

نظم المشرع في هذا القانون كيفية سماع الدعاوى أمام مجلس التأديب الفرعي والعالي وذلك بأن يبدأ المجلس بسماع شهود الاتهام بحضور العامل المتهم – إذا حضر – ثم شهود الدفاع ، فأقوال المتهم إذا كان حاضراً[١].

وفيما يتعلق بسماع الشهادة، فإن الشاهد يدلي بأقواله شفاهة أو بتقرير مكتوب حسبما يقرر المجلس المختص ذلك[٢]، وللمجلس تحليف الشاهد اليمين قبل سماع أقواله، على ألا تؤدى الشهادة بعد حلف اليمين إلا إذا أمر المجلس المختص بذلك[٣].

ويجوز للمتهم مناقشة جميع شهود الاتهام، وأن يستجوب كتابة أي شاهد أخذت شهادته عن طريق الكتابة[٤].

٢/١- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م:-

احتفظ المشرع في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م بذات الأحكام المقررة في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م لسماع الدعاوى أمام مجلسي التأديب الفرعي والعالي[٥]، ولذلك فإن الباحث يحيل بشأنها إلى ما ورد في هذا القانون.

---

(١) (م ١/٢٣ من القانون).
(٢) (م ٢/٢٣ من القانون).
(٣) (م ٣/٢٣ من القانون).
(٤) (م ٤/٢٣ من القانون).
(٥) (م ٢٨ من القانون).

١/٣- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:-

ووفقاً لهذا القانون يدون المجلس المصلحي أو العالي بحضور العامل المتهم، البينات المؤيدة للاتهام، ثم بينات الدفاع المقدمة من العامل المتهم[١]، على أن تؤخذ هذه البينات شفاهة أو كتابة حسبما يقرر المجلس المختص ذلك[٢].

ويجوز للمجلس المختص أخذ الشهادة المشفوعة باليمين[٣]، وللمتهم أن يستجوب شفاهة شهود الاتهام وأن يستجوب كتابة أي شاهد أخذت شهادته عن طريق الكتابة[٤].

١/٤- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:-

تبدأ إجراءات المحاسبة أمام المجلس المختص وفقاً لنصوص هذا القانون، بأن يستمع المجلس أولاً إلى مخلص الاتهام من ممثل الوحدة الإدارية[٥]، وما يؤيد أقواله من دلائل وقرائن، ثم يستمع ثانياً إلى العامل المتهم وما يدعم أقواله من أوجه للدفاع[٦].

على أنه كان من الأوفق أن يسند أمر تقديم قضية الاتهام إلى المجلس المختص من قبل المحقق وليس ممثل الوحدة الإدارية، لأن هذا الأخير طرفاً في الدعوى، ومن ثم فيجب أن يقتصر دوره على الدفاع عن قضية الوحدة الإدارية أمام مجلس المحاسبة فحسب. وعلى ذلك فإن دور كل من ممثل الوحدة الإدارية والعامل المتهم في دعوى المحاسبة يتمثل في تقديم الأدلة التي تدعم خط الاتهام والدفاع دون غيرهما.

---

(١) (م ١/٢٣ من القانون).

(٢) (م ٢/٢٣ من القانون).

(٣) (م ٣/٢٣ من القانون).

(٤) (م ٤/٢٣ من القانون).

(٥) إن ممثل الوحدة الإدارية، هو شخص تعينه الإدارة للدفاع عن قضيتها أمام مجلس المحاسبة وهو ليس أحد أعضاء هذا المجلس.

(٦) (م ١٨/د من القانون).

هذا ويجوز أخذ أقوال شهود الاتهام أو الدفاع كتابة، على أنه يجب تحليف الشاهد اليمين قبل الإدلاء بأقواله أمام المجلس المختص[1]. هذا وقد قضى ديوان العدالة الاتحادي بإلغاء مجلس محاسبة لعدم أخذ أقوال الشهود على اليمين، ومما جاء في قرار الديوان "نظرت الدائرة التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٣٠م من المذكور أعلاه [المتظلم] الذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي القاضي بفصله من الخدمة اعتباراً من ٢٠٠٢/٦/١م . بعد الإطلاع على المستندات وتعليق الوحدة وبعد المداولة إتضح للدائرة بأن هناك أخطاء صاحبت مجلس المحاسبة المصلحي تمثلت في الآتي:-

(١) .. (٢) لم تؤخذ أقوال الشهود على اليمين مخالفين بذلك المادة ١٨/هـ

عليه قررت الدائرة الآتي:

١. ....

٢. إلغاء مجلس المحاسبة مع استمرار التحقيق السابق وإتباع الإجراءات السليمة الواردة بقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤.."[2].

١/٥- في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:

نص المشرع في هذا القانون على نفس اجراءات سماع دعوى المحاسبة التي كانت منصوصاً عليها في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، وذلك بسماع مجلس المحاسبة لملخص الاتهام من ممثل الوحدة وما يؤيد أقواله من دلائل وقرائن أولاً، ثم سماع العامل المتهم وما يؤيد أقواله من أوجه دفاع ثانياً[3].

هذا ويجوز أخذ أقوال شهود الاتهام أوالدفاع كتابة، على أنه يجب تحليف الشاهد اليمين قبل الادلاء بأقواله أمام المجلس المختص[4].

---

(١) (م١٨/هـ من القانون).

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩م.

(٣) (م١٨/د من القانون).

(٤) (م١٨/هـ من القانون).

٢- توجيه التهمة:-

يقوم مجلس المحاسبة المختص بتحرير التهمة وتوجيهها للعامل المتهم، إذا كانت هناك بينات كافية للإدانة[١]، ويعد توجيه التهمة من الإجراءات الضرورية أمام مجلس المحاسبة، لكونه يؤدي إلي حصر نطاق المخالفة، الأمر الذي يساعد العامل المتهم في إعداد الوسائل المناسبة للدفاع عن نفسه.

ويجوز لمجلس المحاسبة، في أي وقت قبل إصدار القرار في الدعوى، تحرير تهمة جديدة أو تعديل التهمة القائمة ضد العامل المتهم[٢]. على أنه إذا كان السير في إجراءات المحاسبة مباشرة بعد تحرير التهمة الجديدة أو تعديل التهمة القائمة من شأنه أن يلحق الضــرر بالعامل المتهم، فإنه يجب على مجلس المحاسبة تأجيل المحاكمة للمدة التي يراها ضرورية[٣].

وفي الواقع ان تأجيل المحاكمة في هذه الحالة يعتبر ضمانة للعامل المتهم، بحيث يتمكن من اعداد دفاعه بشأن التهمة الجديدة أو المعدلة.

علـى أن المشـرع قد منح للعامل المتهم ضمانة أخـرى بقانون محاسبة العامـلين لسنة ٢٠٠٧م، بالاضافة الى ضمانة التأجيل لاعداد الدفاع، وهي ضمانة التحقيق المسبق. حيث أوجب المشرع اجـراء تحقيق في حالة تحرير تهمة جديدة أو تعديل التهمــة القائمة قبل النطق بالقـرار، على أن يتاح للعامل المتهم كافة الضمانات التي كفلها القانون في التحقيق، ويستثنى من مبدأ التحقيق المسبق حالة ما اذا كان تعديل التهمة في صالح العامل المتهم[٤].

---

(١) لمجلس المحاسبة أن يقضي بالبراءة في حالة عدم توافر البينة الكافية لإدانة العامل المتهم.

(٢) (م٢١ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المـواد ٣/٢٢ و٣/٢٧ و٥/٢٢ و ٢١ من قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م و١٩٧٦م و١٩٩٤م على التوالي).

(٣) (م ٣/٢٢ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م والمادة ٤/٢٧ من قانـون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م والمادة ٥/٢٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م).

(٤) (م٢١ من القانون).

٣- تحرير المحضر:-

بالنظر إلى أن الأصل في الإجراء الإداري هو الكتابة، فقد حتم المشرع في قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة تحرير محضر بالإجراءات التي تتخذ أمام مجلس المحاسبة. فقد نصت المادة ٢٦ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م على أنه "يحرر الموظف المتولي رئاسة مجلس فرعي أو رئاسة المجلس العالي مذكرة عن كل شهادة يسمعها المجلس ومذكرة عن كل ورقة تقدم له وعليه أن يكتب الحكم ويؤرخه ويمضيه وقت إصداره". ونصت المادة ٢٩ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م على أنه "يجب على رئيس المجلس أن يدون محضراً بجميع الشهادات التي تلقاها المجلس المصلحي أو العالي أثناء المحاكمة كما يدون ملاحظاته على كل مستند قدم. ويجب عليه أيضاً أن يكتب ويؤرخ الحكم ويمضي الحكم وقت النطق".

ونصت المادة ٢٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م على أن " يدون رئيس المجلس محضراً بجميع البيانات التي تلقاها المجلس المصلحي أو العالي أثناء المحاكمة كما يدون ملاحظاته على كل مستند قدم إليه. كما يجب أن يصدر الحكم مكتوباً ومؤرخاً وموقعاً عليه".

ونصت المادة ٢٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م على أن "يدون رئيس المجلس المصلحي أو العالي في محضر المحاسبة جميع البيانات التي وردت أو قدمت كما يرفق جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بذلك".

وتنص المادة ٢٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م في نفس المعنى على أن" يدون رئيس المجلس المصلحي أو العالي في محضر المحاسبة جميع البيانات التي وردت أو قدمت كما يرفق جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بذلك".

الفرع الثالث

الجزاءات المقررة في المحاسبة غير الإيجازية

ميز المشرع بين نظامي المحاسبة فيما يتعلق بتطبيق الجزاءات الإدارية، وذلك بأن أجاز لمجالس المحاسبة، وهي المختصة بالمحاسبة غير الإيجازية، توقيع كافة الجزاءات المنصوص عليها في القانون، بما في ذلك الجزاءات التي توقعها السلطات الرئاسية في المحاسبة الإيجازية، وقيد بالمقابل اختصاص سلطة المحاسبة في اختيار الجزاء في المحاسبة الإيجازية، وذلك بتحديد الجزاءات التي يجوز توقيعها من بين قائمة الجزاءات الواردة في القانون، وهي جزاءات تتسم في عمومها بالبساطة كما سبق القول.

وسوف يدرس الباحث الجزاءات في نظام المحاسبة غير الإيجازية، بحسب القوانين التي نصت عليها، على أن يستبعد منها الجزاءات التي توقع عند نظر الدعوى بطريقة إيجازية، ويكتفي بالإحالة إلي ما سبق دراسته في هذا المجال.

أولاً : في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:

يستفاد من نصوص هذا القانون أن المشرع أجاز لمجالس المحاسبة الفرعية والعالية الحكم بأي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٤ [1] ، ونصت هذه المادة على أنه "يجوز توقيع الجزاءات الآتية بموجب هذا القانون:

(أ) التوبيخ (ب) غرامة لا يزيد مقدارها عما يساوي مرتب خمسة عشر يوماً (ج) قطع المرتب عن مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً وهذه المدة لا تحتسب من الخدمة للمعاش (د) الإيقاف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تتجاوز تسعين يوماً وهذه المدة لا تحتسب من الخدمة للمعاش (هـ) الإنزال من درجة لدرجة

(1) (م١٢ و١٤ من القانون).

أدنى منها أو من فئة لفئة أدنى منها في الدرجة عينها أو تخفيض مرتب وظيفة الموظف (و) العزل (ز) الحرمان من جميع المعاش أو المكافأة أو من جزء منها إنما إذا كان الحرمان خاصاً بجزء من المعاش فقط وجب أن لا يتناول الحرمان أكثر من نصف المعاش.

١- الايقاف عن العمل مع الحرمان من المرتب:-

يقصد بهذا الجزاء، اسقاط ولاية الوظيفة عن العامل المخطئ مؤقتاً، بحيث لا يتولى سلطة أو يباشر عملاً [1] مع حرمانه من المرتب، وذلك لمدة لا تتجاوز تسعين يوماً، على ألا تحتسب هذه المدة من الخدمة للمعاش.

ويترتب على توقيع جزاء الايقاف عن العمل، منع العامل عن مباشرة أعمال وظيفته ٩خلال مدة الايقاف، والتزامه بكافة واجبات الوظيفة، فلا يجوز له مثلاً الالتحاق بعمل آخر، وعلى أن يعود لعمله عقب انتهاء مدة الايقاف مباشرة، ومن ثم فان وظيفة العامل الموقوف لا تشغل عن طريق التعيين أو الترقية خلال مدة الايقاف، وانما يجوز أن يعهد بها الى عامل آخر عن طريق الندب اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك[2] .

٢- الإنزال من الدرجة أو الفئة أو تخفيض المرتب:-

وهو أن يحكم المجلس المختص بتنزيل الدرجة التي يشغلها العامل أو الفئة إلى درجة أو فئة أدنى منها أو تخفيض مرتبه. ويلاحظ أن المشرع لم يحدد مقدار التخفيض من المرتب، ومن ثم فإن هذا التحديد متروك في هذا القانون لتقدير المجلس المختص بحسب ظروف كل حالة على حدة.

---

(١) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ٢٠٦.

(٢) نفس المرجع، ص ٢٠٧.

٣- العزل[١]:-

يعتبر العزل من الخدمة أشد الجزاءات الإدارية التي توقع على العامل المتهم، وذلك لما يترتب عليه من إنهاء لحياته الوظيفية، ولذلك فإن السلطات المختصة لا تلجأ إلى هذا الجزاء إلا حيث تكون المخالفة جسيمة وحيث يكون إصلاح حال العامل قد أصبح متعذراً أو أن الأفعال التي ارتكبها تصلح أن تكون موضوعاً لجريمة جنائية.

على أن جزاء العزل يجب أن يكون متناسباً مع المخالفة التي أرتكبها العامل، أما إذا كانت المخالفة لا تستأهل العزل من الخدمة فإن القرار يكون قد تجاوز نطاق المشروعية ويجوز إلغاؤه.

٤- الحرمان من المعاش أو المكافأة أو من جزء منهما:-

ووفقاً لهذا الجزاء يحرم العامل الذي ثبت ارتكابه مخالفة إدارية من الحصول على كل المعاش أو المكافأة المستحقة له بنهاية الخدمة، ويجوز أن يطال هذا الحرمان جزء من المعاش أو المكافأة، على أنه إذا كان الحرمان يتناول جزء من المعاش فقط، فإن ذلك يجب ألا يكون أكثر من النصف.

ثانياً: في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م:

نصت المادة ١٦ من هذا القانون على أنه يجوز لمجلس التأديب الفرعي توقيع أي من الجزاءات الواردة في المادة ٧[٢] ، ونصت المادة ٧ على أنه "يجوز توقيع الجزاءات الآتية بموجب هذا القانون:

---

(١) العطيفي، صلاح. نظام التأديب للعاملين بالقطاع العام فقهاً وقضاءً وطبقاً لأحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨م، بدون ناشر، بدون مكان ، بدون تاريخ ، ص ١٤٩ – ١٥٠.

(٢) لم يعط المشرع لمجلس التأديب العالي سلطة توقيع الجزاءات المنصوص عليها في هذه المادة، ولكن هذا الاختصاص مفهوم من نصوص القانون بصفة عامة.

(أ) التوبيخ (ب) غرامة لا يزيد عن مقدار راتب خمسة عشر يوماً (ج) قطع الراتب عن مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً وهذه المدة لا تحتسب من الخدمة للمعاش (د) الإيقاف عن العمل مع الحرمان من الراتب لمدة لا تتجاوز تسعين يوماً وهذه المدة لا تحتسب من الخدمة للمعاش (هـ) تخفيض الراتب أو الدرجة أو كليهما (و) تأخير الترقية أو زيادة الراتب (ز) العزل (ح) الحرمان من بعض المعاش أو المكافأة أو من كل منهما أو إعطاء المكافأة بدلاً من المعاش في الأحوال التي يكون خدم منها الموظف بالمعاش لمدة أو بلغ سناً تخوله الاستقالة بالمعاش أو المكافأة وإنما يراعى فيما ذكر نص المادة ٨".

ويتضح من هذه المادة أن المشرع قد أعاد النص على الجزاءات التي كانت مقررة في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م ، مع إدخال بعض الجزاءات الأخرى، وهي تخفيض المرتب والدرجة معاً وتأخير الترقية و زيادة المرتب وإعطاء المكافأة بدلاً عن المعاش.

١- تخفيض المرتب والدرجة:-

ومعناه إنقاص الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية التي يكون العامل قد نالها من قبل، مع تنزيله من درجته الحالية إلى درجة أدنى، وهي الدرجة الأدنى مباشرة للدرجة التي يشغلها وقت توقيع الجزاء[1].

٢- تأخير الترقية أو زيادة المرتب :-

لمجلس التأديب الفرعي أو العالي الحكم بتأجيل حصول العامل على الدرجة التالية لدرجته الحالية في موعد استحقاقها، وذلك للمدة التي تحدد في القرار. هذا ويؤخر تنفيذ هذا الجزاء إلى حين استحقاق العامل لترقية، بحيث يرجأ موعد الترقية إلى تاريخ انقضاء المدة التي حددها المجلس في القرار. ولكن العامل

---

(1) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ٢١٤-٢١٥.

لا يستحق الترقية تلقائياً بعد انقضاء هذه المدة، وإنما يجوز للمجلس المختص تقدير مدى صلاحيته للترقية في ضوء المخالفات التي عوقب من أجلها[1].

وكما يجوز للمجلس الحكم بتأخير الترقية، يجوز له أيضاً الحكم بتأخير الزيادة المستحقة للعامل في المرتب إلى وقت يحدد في القرار الصادر بهذا الجزاء.

٣- إعطاء المكافأة بدلاً عن المعاش:-

إذا لم يقرر المجلس المختص الحكم بحرمان العامل من كل أو بعض المعاش أو المكافأة، فله أن يقضي بإعطائه المكافأة بدلاً عن المعاش المستحق له بنهاية الخدمة، وذلك في الأحوال التي يكون العامل بالمعاش قد خدم فيها لمدة أو بلغ سناً تمنحه الحق في الاستقالة أو المكافأة.

ثالثاً: في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:

تنص المادة ١٢ والمادة ١٤ من هذا القانون، على أنه للمجلس المصلحي والعالي توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة ٧، وتنص المادة ٧/١ على أنه "يجوز توقيع العقوبات الآتية بموجب هذا القانون:-

(أ) التأنيب (ب) غرامة لا تزيد على مقدار مرتب عشرة أيام (ج) الحرمان من المرتب لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً وهذه المدة لا تحسب في الخدمة للمعاش (د) الإيقاف عن العمل بدون مرتب لمدة لا تتجاوز تسعين يوماً وهذه المدة لا تحسب في الخدمة للمعاش (هـ) تأخير الترقية أو العلاوة الدورية لمدة لا تتجاوز سنتين (و) تخفيض المرتب بما لا يجاوز ٥% أو الدرجة بما لا يجاوز درجة واحدة أو كليهما (ز) الفصل (ح) الحرمان من المكافأة أو المعاش بما لا يجاوز الربع في

---

(1) شاهين، مغاوري محمد. المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام – وفقاً لأحكام القوانين ٥٨، ٦١ لسنة ١٩٧١م، ١٠، ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٤م، ص ٤١٩.

حالة الفصل نتيجة لإدانته بتبديد الأموال العامة (ط) في حالة الفصل لترك الخدمة غرامة تعادل مرتبه عن الإنذار الذي كان يتحتم إعطاؤه لو انتهت الخدمة بطريقة صحيحة أو غرامة قدرها ٥% من مكافأته المستحقة أو الاثنين معاً".

١- تأخير الترقية أو العلاوة الدورية لمدة لا تتجاوز عامين:-

كان المشرع ينص في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م على جزاء تأخير الترقية[1]، أو تأخير الزيادة في المرتب الذي يتقاضاه العامل، على أنه قد حذف في هذا القانون جزاء تأخير الزيادة في المرتب واستعاض عنه بجزاء تأخير العلاوة الدورية الذي لا يتجاوز عامين.

ويقصد بهذا الجزاء، حرمان العامل مؤقتاً من مقدار العلاوة التي يستحقها في تاريخ معين لو لم يوقع عليه هذا الجزاء، ولا يؤثر موعد استحقاق العلاوة في موعد استحقاق العلاوات التالية، حيث أن التأخير لا ينصب إلا على علاوة واحدة، فتصرف العلاوة التالية في موعدها الأصلي[2].

هذا ويتعين التمييز بين تأخير العلاوة الدورية وبين الحرمان من كل العلاوة، فالحرمان يكون نهائياً، بحيث يسقط حق العامل في العلاوة التي حرم منها، ومن ثم فلا يستحق العلاوة التالية في موعد استحقاقها، أما تأخير العلاوة فيؤدي إلى تأجيل استحقاق العلاوة إلى موعد معين، على أن يستحق العامل هذه العلاوة بعد انقضاء مدة التأجيل[3].

---

(١) لم تكن المدة التي يحرم خلالها العامل من الترقية محددة في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م، ولكن المشرع قد حدد هذه المدة في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م بألا تتجاوز عامين.

(٢) محارب، علي جمعة. التأديب الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٨٦م، ص ٤٠٥-٤٠٦.

(٣) نفس المرجع، ص ٤٠٦.

٢- تخفيض المرتب أو الدرجة أو كليهما:-

ورد النص على هذا الجزاء في قانوني تأديب الموظف للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م، ولكن الجديد أن المشرع قد حدد مقدار التخفيض من المرتب بما لا يتجاوز ٥% وتخفيض الدرجة بما لا يجاوز درجة واحدة.

٣- الحرمان من المكافأة أو المعاش:-

لا يجوز توقيع جزاء الحرمان من المكافأة أو المعاش إلا إذا حكم على العامل بالفصل نتيجة لإدانته بمخالفة تبديد الأموال العامة، ويجب في هذه الحالة أن يكون الحرمان بما لا يتجاوز الربع من قيمة المكافأة أو المعاش المستحق للعامل.

رابعاً: في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:

يكون لمجلس المحاسبة المصلحي والعالي، وفقاً لنصوص هذا القانون، سلطة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٢٧ [١]، وتنص المادة ٢٧ على أنه "توقع بمقتضى أحكام هذا القانون، أي من الجزاءات الآتية:-

(أ) التأنيب (ب) غرامة لا تزيد عن مرتب ثلاثين يوماً (ج) الحرمان من العلاوة السنوية لمدة لا تتجاوز عامين اثنين (د) تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تتجاوز عاماً واحداً (هـ) تخفيض الدرجة بما لا يزيد عن درجة واحدة (و) الفصل من الخدمة على أن يكون وجوبياً في حالة الإدانة الجنائية بجريمة خيانة الأمانة بوساطة محكمة مختصة ".

ويتضح من هذا النص ، أنه قد تضمن كافة الجزاءات التي نصت عليها القوانين السابقة، ولكنه قد أضاف أن تأجيل الترقية يكون لمدة أقصاها عام واحد، بعكس ما كان في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م الذي نص على تأخير الترقية لمدة لا تجاوز عامين .

---

(١) (م ٩/٢ و ١١/٢ من القانون).

خامساً: في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:-

نص المشرع في المادة ٢٧ من هذا القانون على أن "توقع بمقتضى أحكام هذا القانون واحدة أو أكثر من الجزاءات الأتية:-

(١) التأنيب أو الانذار باتخاذ اجراءات محاسبة أكثر صرامة أو الاثنين معاً. (٢) غرامة لا تزيد عن مقدار ثلاثين يوماً من الأجر الابتدائي. (٣) الحرمان من الأجر الابتدائي بما لا يتجاوز أجر ٤٥ يوماً. (٤) تخفيض الأجر الابتدائي بما لا يتجاوز ١٥% كحد أقصى سنة واحدة وحد أدنى ثمانية أشهر. (٥) الايقاف عن العمل بدون الأجر الكلي لمدة لا تتجاوز ستين يوماً. (٦) تأخير الترقية بحد أقصى عامين عند استحقاقها. (٧) تخفيض الدرجة بما لا يتجاوز درجة واحدة وبحد أقصى لا يتجاوز ثلاث سنوات. (٨) الفصل من الخدمة ويكون وجوبياً في حالة الادانة الجنائية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة بواسطة محكمة مختصة".

ويتضح من هذا النص، ان المشرع قد أدخل تعديلات جوهرية على الجزاءات التي توقع في حالة ارتكاب المخالفة الادارية. وقد افاضت المذكرة التفسيرية لهذا القانون في بيان ملامح التعديلات الجديدة والهدف من كل تعديل بأنه "تم اجراء تعديلات في المادة ٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤ حتى تكون الجزاءات أكثر صرامة:-

- اضيفت للمادة التي تتحدث عن التأنيب وهي ٢٧(١) " الانذار باتخاذ اجراءات محاسبة أكثر صرامة" أو " الاثنين معاً".
- حذفت عقوبة الحرمان من العلاوة لمدة لا تتجاوز عامين اثنين اذ إن العلاوة التي كانت في حدود اثنين جنيه كانت مؤثرة جداً آنذاك. أما الآن فهي غير مؤثرة إطلاقاً ولا جدوى من وجودها و استعيض عنها بعقوبة تخفيض الأجر الابتدائي بما لا يتجاوز ١٥% بحد أقصى سنة واحدة وحد أدنى ثمانية أشهر.
- تم رفع عقوبة تأجيل الترقية أو تأخيرها لتصبح أقصى حد عامين بدلاً من عاماً واحداً حتى تصبح مؤثرة و ذات جدوى.

- كما تم رفع المدة في عقوبة تخفيض الدرجة بحيث تصبح ثلاث سنوات بحد أقصى بدلاً عن تخفيض الدرجة السابق والذي لم يكن مقروناً بمدى زمني محدد".

وسوف يتناول الباحث بالدراسة جزاءات: الغرامة و الحرمان من الأجر الابتدائي وتخفيض الأجر الابتدائي والايقاف عن العمل، ويحيل بشأن الجزاءات الأخرى الى ما سبق دراسته في هذا المجال.

١- الغرامة:-

يجوز لمجلس المحاسبة المختص توقيع هذا الجزاء، بالزام العامل المتهم بدفع مبلغ من المال، لا يزيد عن مقدار مبلغ ثلاثين يوماً من الأجر الابتدائي الذي يتقاضاه العامل المتهم.

٢- الحرمان من الأجر الابتدائي:-

ويعني حرمان العامل الذي ثبت ارتكابه لمخالفة ادارية من مبلغ من الأجر الابتدائي المستحق له، لا يتجاوز أجر ٤٥ يوماً.

٣- تخفيض الأجر الابتدائي:-

لا يحرم العامل المتهم من الأجر الابتدائي وفقاً لهذا الجزاء، وانما يتم تخفيض هذا الأجر، بنسبة لا تتجاوز ١٥% بحد أقصى سنة و حد أدنى ثمانية أشهر.

٤- الايقاف عن العمل:-

درج المشرع على النص على جزاء الايقاف عن العمل في قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة، عدا قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م. على أن المشرع قد أعاد النص على هذا الجزاء في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م، بأن يتم ايقاف العامل المخطئ عن العمل بدون الأجر الكلي لمدة لا تتجاوز ستين يوماً.

الفرع الرابع

القرار في دعوى المحاسبة غير الإيجازية

بعد استيفاء الإجراءات المقررة في القانون لنظر المخالفة الإدارية، يصدر مجلس المحاسبة المختص قراره في الدعوى. والأصل أن القرار يصدر بأغلبية الأعضاء، شريطة أن تكون أسبابه مكتوبة وموقعاً عليها من رئيس وأعضاء المجلس إذا كان بالإجماع[1].

أما إذا كان هناك رأي مخالف، فيجب على العضو المخالف إثبات رأيه مسبباً وموقعاً عليه من جانبه[2].

ويجب أن يشتمل المنطوق على القرار بالإدانة أو البراءة والجزاءات موقعاً عليه من رئيس المجلس[3]، وإذا كان القرار بالبراءة فيجب أن يشتمل على إلغاء الأمر بإيقاف العامل عن العمل ورد مرتبه الموقوف، أما إذا كان قد صدر بالإدانة، فان لمجلس المحاسبة أن يصدر ما يراه مناسباً بشأن المرتب الموقوف[4].

---

(1) (م٢٣/١ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ٢٣/١ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(2) (م٢٣/٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ٢٣/٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(3) (م٢٣/٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و تقابل المادة ٢٣/٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(4) نص المشرع في المادة ٢٤/٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م على أنه يجب على المجلس المختص أن يصدر ما يراه مناسباً بشأن المرتب الموقوف للعامل المتهم، في حالة ما اذا حكم بالادانة. على أن المشرع قد نص في المادة ٢٣/٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م على أن يصدر مجلس المحاسبة في هذه الحالة ما يراه مناسباً من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٢٧ من القانون. ويبدو أن المقصود مما نص عليه المشرع في هذه المادة، هو أن يقرر مجلس المحاسبة المختص بشأن المرتب الموقوف للعامل المتهم، في حالة الحكم بادانته في المخالفة المنسوبة اليه، مثلما نص عليه قانون محاسبة العاملين لسنة -

هذا وقد درج المشرع على تعليق نفاذ القرارات الصادرة عن المجلس العالي في المحاكمة الابتدائية على شرط التأييد من قبل جهة أخرى. فقد نصت المادة ١٧ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م على أنه "لا يكون الحكم الصادر من المجلس العالي نهائياً بشرط أن يؤيده الحاكم العام. وللحاكم العام أن يؤيد القرار والجزاء أو يبطل الإجراءات مع الأمر بمحاكمة جديدة أو بدون ذلك الأمر أو يرد الدعوى لإعادة النظر في القرار أو الجزاء أو فيهما أو يخفض الجزاء ".

ونصت المادة ٢٥ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م على أنه "كل حكم يصدر من المجلس العالي يلزم تأييده من الحاكم العام وبعد ذلك يصبح نهائياً. وللحاكم العام أن يؤيد القرار أو الجزاء أو يبطل الإجراءات مع الأمر بمحاكمة جديدة أو بدون ذلك الأمر أو يرد الدعوى لإعادة النظر في القرار أو الجزاء أو فيهما كليهما أو يخفض الجزاء " .

وفي نفس المعنى قضت المادة ٢٠ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م بأنه "يجوز لرئيس الجمهورية أو من يفوضه عند رفع الحكم إليه للتأييد أن يؤيد الحكم مع تأييد العقوبة أو تخفيضها أو أن يلغي الحكم أو يأمر بإجراء محاكمة جديدة " .

وفي الواقع ان رهن نفاذ القرارات الصادرة عن المجلس العالي بجهات أخرى مسلك غير موفق للمشرع، وذلك لأن هذا المجلس جهة عدلية مستقلة، ومن ثم فلا يجوز لسلطة أخرى النظر في قراراته إلا بغرض الطعن، بل يكون من المناسب لو أن المشرع أنشأ جهة يستأنف إليها القرارات الابتدائية الصادرة عن المجلس العالي، ولذلك فقد حسناً فعل المشرع بعدم النص على مبدأ تأييد قرارات مجلس المحاسبة العالي منذ صدور قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

= ١٩٩٤م، وذلك أنه متى صدر قرار بادانة العامل المتهم فان مجلس المحاسبة لا يستطيع توقيع اي جزاء اداري آخر مما هو وارد في المادة ٢٧ من القانون، كما أنه من شأن تطبيق هذا النص أن يبقى المرتب الموقوف للعامل المتهم على حاله دون حسم، حيث لم يرد حكم بشأنه، وانما انصرف الحكم الى الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٢٧ من القانون.

المبحث الثاني

نظم المحاسبة في القانون المقارن

سبق القول أن الدول تتبنى بصفة عامة ثلاثة نظم رئيسية فيما يتعلق بمحاسبة العاملين، وهي النظام الإداري، والنظام شبه القضائي، والنظام القضائي، ويتناول الباحث في هذا المبحث ما جرى عليه العمل في القانون المقارن، ممثلاً في القانون الإنجليزي والقانون المصري والقانون الفرنسي، كل في مطلب مستقل على النحو الآتي :-

المطلب الأول: نظام المحاسبة في القانون الإنجليزي

المطلب الثاني: نظام المحاسبة في القانون المصري

المطلب الثالث: نظام المحاسبة في القانون الفرنسي

المطلب الأول

نظام المحاسبة في القانون الإنجليزي

تقتضي دراسة النظام، الذي يجرى بموجبه محاسبة العاملين في القانون الإنجليزي، بيان السمات العامة لهذا النظام، وتحديد السلطات التي تتولى المحاسبة فيه، والجزاءات التي توقع، في الفروع الآتية:-

الفرع الأول: السمات العامة للنظام الإنجليزي .

الفرع الثاني: السلطات المختصة بالمحاسبة في النظام الإنجليزي .

الفرع الثالث: الجزاءات في النظام الإنجليزي .

الفرع الأول

السمات العامة للنظام الإنجليزي[1]

من الخصائص الواضحة للنظام الإنجليزي، هو عدم وجود قانون عام للعاملين بالدولة، كما لا يوجد قانون لمحاسبة العاملين، غير أنه هناك قوانين متفرقة تناولت بعض الجزئيات المتعلقة بالخدمة العامة. مثل قانون تحريم الرشوة لسنة ١٩٠٦م، الذي يحظر على الموظف العام قبول إكرامية أو هدية للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل يدخل في اختصاصه الوظيفي، وقانوني الأسرار الرسمية الصادرين في عامي ١٩١١ و ١٩٢٠م الذين يمنعان إفشاء الأسرار الوظيفية دون أذن، كما توجد العديد من القرارات التي تصدر عن المجلس الخاص الذي يمارس ما تبقى للتاج من سلطة تشريعية، فضلاً عن اللوائح والتعليمات التي صدرت عن وزارة الخزانة تنفيذاً للقوانين السابقة.

ونظراً لتعدد القوانين المكتوبة، فقد جمعت في مجموعة تسمى Estacoda وهى لا تعد في الواقع تقنيناً بالمعنى الصحيح للكلمة.

ومبدأ الأمر في القانون الإنجليزي أن شؤون الخدمة العامة من اختصاص التاج دون غيره، ولا يحد من هذا الاختصاص سوى بعض القيود، كما لو تولى البرلمان تنظيم بعض شؤون العاملين بنفسه، أو أن التنظيم المقترح يتطلب تنفيذه اعتمادات مالية خاصة يلزم تدخل البرلمان لإقرارها. وهكذا فقد صارت القاعدة أن تعيين العاملين وعزلهم يخضع للإدارة المطلقة للتاج[2]، كما صار للتاج وحده أن

---

(1) حسن، عبد الفتاح. السلطة المختصة بتأديب العاملين، المرجع السابق، ص ٣٨-٤٠ . الصروخ، مليكه، المرجع السابق، ص ١٥١- ١٥٣ . بركات، عمرو فؤاد أحمد.المرجع السابق، ص ١١١-١١٥.

(2) ان القول بأن التاج يستقل وحده بتعيين وعزل العاملين، إنما يعني اختصاص السلطة التنفيذية نيابة عن التاج في هذا المجال. حسن، عبد الفتاح. " السلطة المختصة بتأديب العاملين "، المرجع السابق، ص ٤٠ (الهامش).

ينظم العلاقة بينه وبين العاملين بالصورة التي يراها دون التقيد برابطة قانونية في هذا المجال.

ويخلص الباحث مما تقدم إلى نتيجتين هامتين هما: أن القانون الإنجليزي يأخذ، من بين نظم المحاسبة، بالنظام الإداري البحت، الذي يكون بمقتضاه للإدارة سلطة تقدير مخالفات العاملين وتوقيع الجزاءات المناسبة لها، دون أن تلتزم باستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها قبل توقيع الجزاء، على أنه توجد إلــى جانب الإدارة، لجاناً ومجالس خاصـــة لها نفس اختصاصات الإدارة. ومما لا شك فيه أن اتجاه القانون الإنجليزي في الأخذ بالنظام الإداري له أثره في مدى الضمانات المقررة للعاملين في هذا القانون كما سيلي.

أما النتيجة الأخرى فهي أن القــانون الإنجليــزي لا يعــرف حــصراً للمخالفات ولا للجزاءات الإدارية، ومن ثم فهو لا يأخذ بمبــدأ شــرعية الجــزاء المعروف في غالبية الأنظمة القانونية الأخرى.

الفرع الثاني

السلطات المختصة بالمحاسبة في النظام الإنجليزي

ذكر الباحث فيما تقدم أن نظام المحاسبة في القانون الإنجليزي هو نظام إداري، يتميز بإسناد سلطة المحاسبة فيه إلى الجهة الإدارية، سواء أن تمثلت هذه الجهة في الرئيس الإداري الفرد أو في لجان أو مجالس متخصصة.

أولاً: الرئيس الإداري:

يختص بالمحاسبة في إنجلترا الجهات الرئاسية للعامل المتهم، على أن تكون للوزير المختص الكلمة النهائية في هذا الشأن. إذ أن الوزير بمثابة رب العمل بالنسبة إلى العاملين في الوزارة، يملك تجاههم ما يملكه رب العمل تجاه عماله في القانون الخاص، من حيث المحاسبة والترقية والنقل وإنهاء الخدمة.

وفضلاً عن ذلك للوزير أن يفوض[1] أمر توقيع الجزاء إلى غيره من الرؤساء الإداريين التابعين له في الوزارة، استناداً إلى سلطته في توزيع الاختصاصات داخل وزارته. ولهذا فان العمل يجرى على أن يتولى الرئيس الإداري المباشر سلطة محاسبة العامل عن المخالفات العادية، أما المخالفات الخطيرة فيجب أن ترفع إلى وكيل الوزارة الدائم، على أن يكون قرار الجزاء الذي يوقع من أي من الرؤساء خاضعاً للتعقيب من قبل السلطات الرئاسية العليا التي على رأسها الوزير المختص[2].

ثانياً: اللجان والمجالس الإدارية:

على الرغم من أن سلطة المحاسبة تمارس في القانون الإنجليزي من خلال السلطات الرئاسية التي يتبعها العامل، كما سبق القول، إلا أن هناك لجاناً ومجالس خاصة لها نفس الاختصاصات بالنسبة للعاملين، ومن هذه اللجان والمجالس، اللجان الثلاثية ومجالس هوايتلي (Whitely Councils).

١- اللجان الثلاثية:-

تكونت اللجان المعروفة باللجان الثلاثية في انجلترا في أعقاب الحرب

---

(1) الأصل في القانون الإنجليزي أن يمارس الشخص المفوض السلطة بنفسه دون أي شخص آخر، وتطبق المحاكم الإنجليزية هذه القاعدة بتشدد واضح، حيث استقرت الأحكام على أن تكون ممارسة أي سلطة من قبل الشخص الموكل إليه هذه السلطة، ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك. ويترتب على تطبيق هذه القاعدة أن المداولات أو القرارات التي يسهم فيها أفراد من غير الأعضاء تكون باطلة. ولا يجوز كذلك في القانون الإنجليزي التفويض بسلطة مفوضة بمقتضى التشريع، إذ ليس للمفوض له قانوناً أن يفوض سلطاته من جديد ما لم يسمح له التشريع بذلك. محارب، علي جمعة. المرجع السابق، ص ٣٥١.

(2) حسن، عبد الفتاح. " السلطة المختصة بتأديب العاملين "، المرجع السابق، ص ٤٢-٤٣. الصروخ، مليكه. المرجع السابق، ص ١٥٦- ١٥٧. بركات، عمرو فؤاد أحمد. المرجع السابق، ص ١١٤.

العالمية الثانية، وقد كانت المهمة الأساسية لهذه اللجان، البحث في مدى مسؤولية بعض العاملين عن المخالفات ذات الطابع السياسي، وتملك اللجان الثلاثية إصدار قرارات نهائية بنقل من تثبت إدانته من العاملين المتهمين(١).

٢- مجالس هوايتلي (Whitely Councils) (٢):-

تمثل مجالس هوايتلي فرعاً من اللجان المشتركة التي تضم ممثلين عن الإدارة وممثلين عن إتحادات العاملين، وتنشأ هذه المجالس للتوفيق بين المصالح الخاصة للعاملين والمجالس العامة للدولة، فهي تهتم بالمشاكل التي يتعرض لها العاملون، وكذلك التي تثور أثناء المخاسبة التي تجري في كل وزارة أو وحدة إدارية على حدة.

هذا وتصل مجالس هوايتلي إلى سبعين مجلساً، ويمكن التمييز بين نوعين من هذه المجالس: الأول مجلس هوايتلي الخاص بالوزارة (Department Whitely Council) وهو يوجد في كل وزارة، ويختص بدراسة الموضوعات التي تتعلق بالوزارة وحدها، أما النوع الثاني فهو مجلس هوايتلي الوطني (National Whitely Council) وهو يضم كل الوزارات، ويختص بدراسة الموضوعات التي تهم أكثر من وزارة واحدة.

و أياً كان نوع مجالس هوايتلي، فهي ذات طبيعة استشارية، وليس لها أي سلطة قطعية، كما أنها لا تصدر في الموضوع المعروض أمامها رأياً بأغلبية

---

(١) حسن، عبد الفتاح. " السلطة المختصة بتأديب العاملين "، المرجع السابق، ص ٤٣. الصروخ، مليكه. المرجع السابق، ص ١٥٦.

(٢) أخذت مجالس هوايتلي هذه التسمية نسبة إلى السيد J.H. Whitely . الذي أعد تقريراً في عام ١٩١٧م عن الكيفية التي يتم بموجبها تنظيم العلاقة بين العمال وأرباب الأعمال، واقترح في هذا التقرير إنشاء مجالس تضم الطرفين. وقد طبق اقتراحه عام ١٩١٩م في نطاق الخدمة المدنية، وأصبح فيما بعد أن إنشاء المجالس المشتركة هو الأصل وأطلق عليها (Whitleysim). حسن، عبد الفتاح. " السلطة المختصة بتأديب العاملين "، المرجع السابق، ص ٤٥.

الأعضاء، وإنما تحاول التوفيق بين أطراف النزاع فحسب. أما إذا تعذر ذلك فعلى المجلس رفع الأمر إلى محكمة تحكيم الخدمة المدنية (Civil Service Arbitration Tribunal)[1] التي تصدر حكماً ملزماً للأطراف[2].

الفرع الثالث

الجزاءات في النظام الإنجليزي

سبق القول أن القانون الإنجليزي لا يعرف حصراً للجزاءات الإدارية، ومن ثم فإن المرجع للتحري عن هذه الجزاءات، هو ما يجري عليه العمل في الأجهزة الإدارية المختلفة، وقد استقر العمل على توقيع الجزاءات الآتية:-

(أ) الإنذار (ب) التوبيخ (ج) النقل إلى وظيفة أدنى (د) تأجيل العلاوة (هـ) الحرمان من العلاوة (و) الوقف عن العمل بأجر أو بغير أجر (ز) خفض الدرجة (ح) وقف صرف المرتب (ط) الفصل[3].

هذا وقد سبق للباحث دراسة بعض هذه الجزاءات، فيما تقدم، ولذلك فهو يكتفي بدراسة جزاءات النقل إلى وظيفة أدنى ووقف صرف المرتب.

١- النقل إلى وظيفة أدنى:-

وتطبيقاً لهذا الجزاء يجري نقل العامل الذي ثبت ارتكابه للمخالفة الإدارية من وظيفته الحالية إلى وظيفة أدني منها في جدول ترتيب الوظائف. ومما يلاحظ في هذا الشأن أن الوظيفة الأدنى التي ينقل إليها العامل المخطئ غير محددة، أهي الوظيفة التالية مباشرة للوظيفة التي يشغلها العامل أم هي أي وظيفة دنيا أخرى في

---

(١) تتشكل هذه المحكمة من ثلاثة أعضاء: عضو يمثل إتحادات العاملين وآخر يمثل الإدارة ورئيس يعينه وزير العمل. نفس المرجع، ص ٤٥-٤٦.

(٢) نفس المرجع، نفس الصفحة. الصروخ ، مليكه. المرجع السابق، ص ١٥٧-١٥٨.

(٣) بركات، عمرو فؤاد احمد. المرجع السابق، ص١١٣.

جدول ترتيب الوظائف؟

في رأي الباحث أن النقل يكون لأية وظيفة أدنى من الوظيفة التي يشغلها العامل وقت توقيع هذا الجزاء، وذلك لأن صيغة الجزاء قد جاءت مطلقة، والأصل أن المطلق يؤخذ على إطلاقه ان لم يرد ما يقيده.

ويختلف جزاء النقل إلى وظيفة أدنى بمفهومه السابق عن نوعين أخرين من أنواع النقل هما: النقل المكاني والنقل النوعي. فالنقل المكاني هو إحالة العامل من وظيفة إلى وظيفة أخرى من طبيعة عمله الأصلي وبنفس درجته ومرتبة لدواعي المصلحة العامة. أما النقل النوعي فهو الإحالة إلى وظيفة تغاير الوظيفة الأصلية للعامل من حيث الدرجة أو الأقدمية أو المرتب[1].

ويتضح أن النقل، مكانياً كان أو نوعياً، لا يعد جزاء إدارياً وإنما هو إجراء يستند إلى حرية الإدارة في الاستفادة من خدمات عامليها في المكان الذي تريده، والعمل الذي تعينه، شريطة ألا يتضمن ذلك الإنقاص من المزايا الوظيفية المقررة لهم، غير أن النقل المكاني أو النوعي يمكن أن يكون جزاء مقنعاً أو مستتراً في حالة ما إذا أرادت الإدارة تضمين القرار الصادر به هذا الجزاء[2].

٢- وقف صرف المرتب:-

وهو حرمان العامل من الأجر الذي يتقاضاه مقابل قيامه بالعمل الموكول إليه مدة من الزمن. وواضح من هذا الجزاء، أنه ينطوي على خطورة بالغة، حيث يترتب على توقيعه منع العامل من الحصول على كل مرتبه دون تحديد للمدة اللازمة لذلك.

---

(١) الحراري، محمد عبد الله. الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري)، منشورات مجمع الفاتح للجامعات، بدون مكان، ١٩٩٠م، ص ٨٢-٨٣.

(٢) الطماوى، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٣٣٦.

المطلب الثاني

نظام المحاسبة في القانون المصري

صدرت العديد من التشريعات التي تنظم كيفية محاسبة العاملين في مصر[1][2] على أن أهم التشريعات قد بدأت بصدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة، وقد صدر بعد ذلك القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة، وقد ألغى المشرع هذا القانون وأحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م بنظام العاملين المدنيين بالدولة الذي ألغي أخيراً بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي[3].

على أن أهم تعديل طرأ على نظام المحاسبة في مصر قد تم بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية[4].

وبمطالعة هذه القوانين، يتضح أن محاسبة العاملين في القانون المصري تمر بمرحلتين هما: مرحلة التحقيق ومرحلة المحاكمة وصدور القرار في الدعوى.

وسوف يدرس الباحث نظام المحاسبة في القانون المصري، من خلال هذه المراحل، في الفروع التالية:-

الفرع الأول: التحـــقيق .

الفرع الثاني: المحاكمة .

---

(1) حسن، عبد الفتاح . التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٨ وما بعدها.

(2) يستخدم المشرع والقضاء والفقه الإداري المصري مصطلح (تأديب) بدلاً عن مصطلح (محاسبة) الذي جرى عليه العمل في القانون السوداني.

(3) عدل هذا القانون بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣م.

(4) عدل هذا القانون بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١م والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩م.

الفرع الأول

التحقيـــــق

حرص المشرع المصري على النص في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة، على مبدأ التحقيق مع العامل المتهم قبل إحالته إلى المحاكمة. وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا من جهتها إلى ذلك بحكمها : " **ومن حيث أن مفاد ذلك أن المشرع أوجب قبل توقيع الجزاء على العامل إجراء تحقيق معه** وما يستتبع ذلك من وجوب استدعاء العامل موضوع المساءلة وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من أعمال، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، وذلك لتحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للعامل المذكور وهو أمر تقتضيه العدالة وتمليه المصلحة العامة حتى يصدر الجزاء مستنداً على السبب المبرر له دون ثمة تعسف أو انحراف، ومن ثم فإن إجراء التحقيق مع العامل قبل توقيع الجزاء عليه، يمثل في واقع الأمـــر ضمانة له ابتغاء استظهار مشروعية الجـــزاء وملاءمته"[1].

ويجد مبدأ التحقيق السابق أساسه في أمرين: أولهما: أن المخالفة الإدارية تتميز بالمرونة، بحيث تختلف كيفاً ووصفاً بحسب ظروفها وملابساتها، وهي تختلف في ذلك عن الجريمة الجنائية ذات النموذج القانوني الجامد. ولذلك يتعذر تكييف المخالفة الإدارية المنسوبة إلى العامل المتهم بدون تحقيق في الواقعة. وثانيهما: أن الجزاء الإداري وضع على إطلاقه، بحيث لا يوجد جزاء محدد لمخالفة معينة، ومن ثم فإنه لا يمكن تقدير الجزاء المناسب للمخالفة من بين قائمة الجزاءات المنصوص عليها في القانـــون دون إجراء تحقيق[2].

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا فـــي خمـــسة عـــشر عامـــاً، ١٩٦٥م-١٩٨٠م، الجزء الثاني (د – ع) ، ١٩٨٣م، ص ١٦٧٩ – ١٦٨٠.

(2) عبد الهادي، ما هر. المرجع السابق، ص ٢٥٠-٢٥١.

وسوف يعرض الباحث أحكام التحقيق على النحو الآتي:-

١- الإحالة إلى التحقيق ٢- السلطة المختصة بالتحقيق ٣- جمع الأدلة في التحقيق ٤- الإجراءات الاحتياطية للتحقيق (الوقف الاحتياطي عن العمل) ٥- شكل التحقيق ٦- التصرف في التحقيق.

أولاً: الإحالة إلى التحقيق:

يبدأ التحقيق بصدور أمر من السلطة المختصة يقضي بإجراء التحقيق مع العامل المتهم بخصوص المخالفة المرتكبة. وهو ما يعرف بالإحالة إلى التحقيق، والقاعدة العامة في هذا المجال، أنه ينبغي عدم إحالة العامل إلى التحقيق إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية واحتمال معقول لارتكاب المخالفة المنسوبة إليه، وكان الاتهام جدياً، يقوم على احتمالات قوية يترجح معها ارتكاب المخالفة الإدارية.

هذا ولم ينص المشرع المصري في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة على الجهة التي تتولى إحالة العامل المتهم إلى التحقيق، غير أن الأصل المقرر في كافة نظم المحاسبة أن السلطة الرئاسية هي التي تحرك الإجراءات ضد العامل المتهم، وتقرر التحقيق معه فيما هو منسوب إليه من مخالفات[1].

١- الإحالة في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م:-

حددت المادة ٨٥ وتعديلاتها من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة السلطات المختصة بمحاسبة العامل المتهم وهي ذات السلطات التي تتولـــى إحالته إلـــى التحقيق و تتمثل في الجهات الآتية[2]:

١/١- وكيل الوزارة ورئيس المصلحة:-

يكون لكل من وكيل الوزارة ورئيس المصلحة إحالة العامل المتهم إلى

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٠٩ وما بعدها.

(2) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري. المرجع السابق، ص ١٥٩-١٦٠.

التحقيق، ويقصد برئيس المصلحة كل من أناط به القانون سلطة المحاسبة الرئاسية، بغض النظر عن درجته المالية، حتى ولو لم يكن مديراً عاماً أو وكيل وزارة، وهو رئيس المصلحة ذات الكيان المستقل والميزانية المستقلة، سواء كان إصدار القرار من اختصاصه أو من اختصاص جهة أخرى أعلى في السلم الإداري.

١/٢- الوزير والوكيل المساعد للوزارة:-

أعطى القانون رقم ٦٣٣ لسنة ١٩٥٥م للوزير سلطة الإحالة إلى التحقيق، وذلك كسلطة مبتدأة أو كسلطة تعقيب. وللوزير تفويض رؤساء المصالح بالوزارات الأخرى في هذا الاختصاص بالاتفاق مع الوزير المختص. وقد أعطى هذا القانون نفس الاختصاص لوكيل الوزارة المساعد، بالنص على أنه: "يكون لوكلاء الوزراء المساعدين نفس سلطات وكلاء الوزارات المنصوص عليها في مختلف القوانين واللوائح".

١/٣- المحافظ:-

أصبح للمحافظ سلطة محاسبة العاملين في دائرة المحافظة بموجب القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦١م، بشأن الإدارة المحلية المصري بالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١م، حيث أعطيت له سلطات الوزير داخل المحافظة.

هذا وقد نصت المادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أنه " إذا كانت الشكوى أو التبليغ أو المخالفه خاصة بموظف معين بمرسوم أو من درجة مدير عام تعين على قسم المستخدمين إعداد مذكرة عن موضوعها خلال أسبوع لرفعها بمعرفة وكيل الوزارة إلى الوزير المختص للنظر في أمر إحالة الموظف إلى مجلس التأديب الأعلى بعد التحقيق معه أو حفظ الموضوع تبعاً لظروف الحال، أما بالنسبة إلى غير هؤلاء من الموظفين فيعرض الأمر على وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بحسب الأصول لتقرير إجراء التحقيق مع الموظف أو حفظ الموضوع تبعاً لظروف الحال. وفي حالة صدور

قرار وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة المختصة بإجراء التحقيق تعين أن يتضمن القرار الجهة أو الشخص الذي يقوم بالتحقيق والمسائل المطلوب تحقيقها بصفة عامة ".

و يتضح من هذا النص، أن اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م، قد ميزت بين طائفتين من الموظفين بشأن تحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق وهما: طائفة الموظفين المعينين بمرسوم والموظفين الذين هم في درجة مدير عام، وطائفة غير هؤلاء من الموظفين، فتحال الطائفة الأولى من الموظفين إلى التحقيق من قبل الوزير المختص، ويحال موظفي الطائفة الثانية من وكيل الوزارة ورئيس المصلحة المختص بحسب الحال.

٢- الإحالة في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م:-

نص المشرع في هذا القانون على السلطات المختصة بالمحاسبة في المادة ٦٣، وهي ذات السلطات التي تتولى الإحالة إلى التحقيق، ولم يتغير الوضع عما كان عليه في ظل القانون رقـــم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن موظفي الدولة[١].

٣- الإحالة في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م:-

حددت المادة ٥٨ من هذا القانون السلطات المختصة بمحاسبة العامل المتهم، وهي ذات السلطات التي تأمر بإحالته إلى التحقيق. وتتمثل هذه السلطات فيما يلي[٢] :-

٣/١- شاغلوا وظائف الإدارة العليا:-

وهم وكيل أول الوزارة ووكيل الوزارة والمدير العام. وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص هؤلاء كان مسنداً لوكيل الوزارة ورئيس المصلحة في ظـــل

---

(١) نفس المرجع، ص ١٦١.

(٢) نفس المرجع، ص ١٦١-١٦٣.

القانونين رقمي ٢١٠ لسنة ١٩٥١م و ٤٦ لسنة ١٩٦٤م بشأن العاملين المدنيين بالدولة، غير أنه قد أصبح لوكيل الوزارة والمدير العام في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م سلطتي المحاسبة والإحالة إلى التحقيق سواء كان يشغل أياً منهم وظيفة رئيس مصلحة أم لا ، وهو ذات النهج الذي سار عليه المشرع في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م الحالي.

٢/٣- الوزير والمحافظ:-

للوزير والمحافظ سلطة الإحالة إلى التحقيق التي كانت مقررة لهما في ظل القوانين السابقة، إلا أنه بصدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥م بشأن الإدارة المحلية اعتبر المشرع المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية في المحافظة ورئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية. كما نصت المادة ٢٩ من هذا القانون على أن المحافظ يعتبر الرئيس المحلي للعاملين المدنيين في نطاق المحافظة ويمارس كافة اختصاصات الوزير بالنسبة للعاملين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، كما نص المشرع على اختصاص المحافظ بإحالة العاملين المدنيين بفروع الوزارة والجهات التي لم ينقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية إلى التحقيق[١].

٣/٣- رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة:-

سوى المشرع بين الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة فيما يتعلق بالإحالة إلى التحقيق، حيث اعتبر المشرع هؤلاء السلطة المختصة بنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م بشأن العاملين المدنيين بالدولة[٢].

---

(١) نفس المرجع، ص ١٦٢.

(٢) نفس المرجع، ص ١٦٢ – ١٦٣.

٤- الإحالة في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م:-

تنص المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على السلطات الرئاسية التي تتولى محاسبة العامل، وهي نفس السلطات التي تأمر بإحالته إلى التحقيق. هذا ولم يتغير الوضع عما كان عليه في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م إلا فيما نصت عليه المادة ٨٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م من أنه "يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل اختصاص التأديب من الجهة الأصلية التي يتبعها العامل إلى الجهة التي يباشر فيها عمله، وذلك في الجهات التي تضم عاملين يتبعون لأكثر من وحدة وذلك بالنسبة إلى المخالفات التي تقع في هذه الجهات".

ووفقاً لهذا النص تتحدد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق بحسب القرار الذي يصدر من رئيس مجلس الوزراء في كل حالة على حدة(١).

وبصرف النظر عن الجهة التي تتولى إحالة العامل المتهم إلى التحقيق، فإن السلطة المختصة بالتحقيق لا تتقيد بما ورد في قرار الإحالة، سواء من حيث المتهمين أو التهم المنسوبة إليهم، وذلك أن الهدف من التحقيق هو الكشف عن خطأ يدعى قيامه تمهيداً لتلافيه ومعاقبة المتسبب فيه، ومتى بدء التحقيق لسبب ما، فإنه يجب تصفية كل ما يتكشف عنه في هذا المجال(٢).

ثانياً: السلطة المختصة بالتحقيق:

كانت الجهة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في إجراء التحقيق مع الموظفين فيما هو منسوب إليهم من مخالفات منذ صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن موظفي الدولة، إلى أن لاحظ المشرع ما في هذا النظام من خلل، يتمثل في عدم كفالة الحيدة للمحقق، فضلاً عن افتقاره للضمانات اللازمة لأداء مهمته على النحو المطلوب، هذا بالإضافة إلى الشكوى من تبعية إدارات

---

(١) نفس المرجع، ص ١٦٣.

(٢) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١١٩.

التحقيقات لكبار الموظفين بالوزارات والمصالح المنشأة بها، الأمر الذي يؤثر في حرية المحققين وحيدتهم وطمأنينتهم(١).

ولذلك فقد أنشأ المشرع النيابة الإدارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤م وأوكل إليها مهمة التحقيق الإداري مع الموظفين فيما يحال إليها من الجهات الإدارية وما تتلقاه من شكاوى من ذوى الشأن. وهكذا فقد أصبح الاختصاص بالتحقيق ينعقد لجهتين هما الجهة الإدارية والنيابة الإدارية.

١- التحقيق بمعرفة الجهة الإدارية:-

كانت الإدارة تتولى وحدها التحقيق مع موظفيها فيما هو منسوب إليهم من مخالفات منذ صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن موظفي الدولة، وقد أكد المشرع هذا الاختصاص في القانونين رقمي ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤م و١١٧ لسنة ١٩٥٨م. حيث ترك الأول الخيار للإدارة في إجراء التحقيق بنفسها أو أن تطلب من النيابة الإدارية إجراؤه، وأشار الثاني إلى أن اختصاص النيابة الإدارية لا يخل بحق الجهة الإدارية في التحقيق(٢).

هذا وتمارس الجهة الإدارية التحقيق بأحد أسلوبين. الأول: أن تقوم بنفسها بالتحقيق، عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للعامل المتهم بالتحقيق معه، والثاني: أن يقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية، على أن يترك التصرف في التحقيق للرئيس الإداري المختص(٣).

وعلى الرغم من حق الجهة الإدارية الأصيل في إجراء التحقيق، إلا أن المشرع قد حظر عليها مباشرة التحقيق مع بعض العاملين وفي مخالفات معينة. حيث نصت المادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن العاملين المدنيين

---

(١) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٤٢ – ١٤٣.

(٢) نفس المرجع، ص ١٤٥.

(٣) الطماوى، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٧٠ – ٥٧١.

بالدولة على أن النيابة الإدارية تختص دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا كما تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين ٢، ٤ من المادة ٧٧ من هذا القانون.

ووفقاً لهذا النص، لا يجوز للجهة الإدارية التحقيق مع شاغلي الوظائف الإدارية العليا من الموظفين، وهم المدير العام وشاغلي الدرجة العالية وشاغلي الدرجة الممتازة، كما لا يجوز لها التحقيق في الأفعال التي تشكل مخالفة للأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، وفي الأفعال الناتجة عن الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة.

والحكمة من استثناء الإدارة من التحقيق في الحالات السابقة، تمتع المحقق في جهاز النيابة الإدارية بالحيدة، وهي من أسباب إنشاء جهاز النيابة نفسه، والرغبة في إعفاء الموظفين شاغلي الوظائف الإدارية العليا مما ينالهم من وضع أدبي غير محمود من إجراء التحقيق معهم بمعرفة مرؤوسيهم. وكذلك أن المخالفات الواردة في البندين ٢ و ٤ من المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م هي مخالفات مالية، ولذلك فقد أولاها المشرع عناية خاصة بالنظر إلى أهميتها واتصالها اتصالاً مباشراً بالمصلحة المالية للدولة(١).

٢- التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية:-

أنشأ المشرع النيابة الإدارية(٢) لتقوم بالتحقيق مع العاملين إلى جانب الإدارة، حيث نصت المادة ٤ من القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤م بإنشاء النيابة الإدارية على أن " تختص النيابة الإدارية بإجراء التحقيقات الإدارية مع موظفي الدولة الداخلين في الهيئة والمستخدمين الخارجين عنها والعمال فيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وما تتلقاه من شكاوى ذوي الشأن ".

---

(١) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٢١٨ – ٢٢٠.

(٢) (م ١من القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤م بإنشاء النيابة الإدارية).

وقد أعاد المشرع النص على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في المادة ٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بأنه " مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي:-

١.. ٢.. ٣- إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها ".

هذا وقد سبق الذكر أيضاً أن النيابة الإدارية تختص دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف الإدارية العليا من الموظفين وفي المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة في البندين ٢ و ٤ من المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن العاملين المدنيين بالدولة.

وتلافياً لما قد يحدث من ازدواج أو تعارض في التحقيق بين النيابة الإدارية والجهة الإدارية، فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على "إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف[1].

وفضلاً عن ذلك يجب على الجهة الإدارية أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق بشأنها، وعلى تلك الجهة إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة الإدارية فور إخطارها بذلك[2].

---

(١) العتوم، منصور إبراهيم. المرجع السابق، ص ٢٦٢.

(٢) (م٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م).

ثالثاً : جمع الأدلة في التحقيق:

خول المشرع المحقق الوسائل التي تمكنه من جمع الأدلة في التحقيق الذي يجريه، وتتمثل هذه الوسائل في الإطلاع على الأوراق، واستدعاء وسماع الشهود، والاستعانة بالخبراء، والاستجواب والمعاينة والتفتيش.

١- الإطلاع على الأوراق:-

يعد هذا الإجراء أول إجراءات جمع الأدلة في التحقيق، ويبدأ بإطلاع المحقق على أوراق البلاغ الذي أحيل إليه، لكي يتحقق من صحة إحالة الأوراق إليه، ومن كونه مختصاً بالتحقيق فيما أحيل إليه، وليتأكد من وجود المخالفة الإدارية[١].

وقد نص المشرع على حق الإطلاع على الأوراق في المادة ٩٣ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة بأنه "ويكون للمحقق الإطلاع على الأوراق ولو كانت سرية لدى جميع الجهات..". وتنص المادة ٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "لعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق الإطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح..". وتنص المادة ٥٣ من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٤م بإصدار التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني بالنيابة الإدارية على أنه "يجب على عضو النيابة فور إحالة أوراق التحقيق إليه أن يبادر إلى الإطلاع عليها".

وتنص المادة ٨١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن العاملين المدنيين بالدولة على أنه "..وللمحقق من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من يجري معه التحقيق الإطلاع على السجلات والأوراق التي يرى فائدتها في التحقيق..".

---

(١) محجوب، ثروة محمود عوض. التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٩٤م، ص ٣٣٥ – ٣٣٦.

ويختلف إطلاع المحقق على الأوراق عن الإطلاع على ملف التحقيق، فالأول إجراء من إجراءات جمع الأدلة في التحقيق، وهو حق من حقوق سلطة التحقيق وأحد وسائلها في الوصول إلى الحقيقة، أما الإطلاع على ملف التحقيق فهو أحد الضمانات المقررة للعامل المتهم(١).

هذا ويثير موضوع الإطلاع على الأوراق التساؤل حول مدى سلطة المحقق في الإطلاع على أوراق إدارية غير تلك التي أحيلت إليه؟

للإجابة على هذا التساؤل ينبغي التمييز بين ما إذا كان التحقيق قد باشرته جهة الإدارة أم النيابة الإدارية.

١/١- سلطة المحقق الإداري في الإطلاع على الأوراق:-

الأصل أن الأوراق الإدارية سرية، وأساس ذلك أن أوراق الدولة ملك لها وأنه لا يجوز استخدام أملاك الدولة إلا بأذنها، ولما كان استخدام الأوراق يكون بالإطلاع عليها، فالأصل إذن ألا يطلع أحد على أوراق الدولة إلا إذا أذن له بذلك، ويسري هذا الحظر على الموظفين أنفسهم إلا من كانت الأوراق تحت يده وتتعلق باختصاصه الإداري. ويترتب على ذلك أن محقق الجهة الإدارية ليس له سلطة الحصول على الأوراق والمستندات المرتبطة بالتحقيق وإنما له فقط حق طلب الإطلاع عليها(٢).

٢/١- سلطة محقق النيابة الإدارية في الإطلاع على الأوراق:-

إذا كان ليس لمحقق الجهة الإدارية، الإطلاع على الأوراق في التحقيق والاستثناء هو الإطلاع، فإن الأصل هو الإطلاع بالنسبة لمحقق النيابة الإدارية والاستثناء هو عدم الإطلاع(٣).

---

(١) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٣ – ٢١٤.

(٢) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٢٧٨ – ٢٨٠.

(٣) نفس المرجع، ص ٢٨١.

وقد أعطى المشرع سلطات أوسع لمحقق النيابة الإدارية فيما يتعلق بالإطلاع على الأوراق، باعتبار أن النيابة الإدارية هيئة ذات طابع قضائي تقوم بمهام التحقيق(١).

ومن جهة أخرى، فقد تمتنع الجهات الإدارية عن تقديم الأوراق التي يرى عضو النيابة أنها لازمة للتحقيق ، وفي هذه الحالة ذهب البعض من الفقهاء إلى أنه يعرض الأمر على الوزير أو الرئيس المختص للبت فيه حسب نص المادة ٦ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية، على أن هذا الإجراء لا يعني حسب هذا الرأي أن جهة الإدارة هي المرجع الأخير في الإذن بتقديم الأوراق لعضو النيابة للإطلاع عليها وإنما المقصود أن تأمر تلك الجهات الموظف المختص بتقديم الأوراق المطلوبة(٢).

وذهب البعض الآخر من الفقهاء إلى أن يعامل الموظف الممتنع معاملة الشاهد الممتنع عن أداء الشهادة مع أعطاء النيابة حق ضبطه وإحضاره(٣).

ويؤيد الباحث ما انتهى إليه الرأي الأول. وذلك لأن نص المادة ٦ صريحة في أن يحال الأمر في حالة امتناع الإدارة عن تقديم الأوراق لعضو النيابة للإطلاع عليها في التحقيق إلى الوزير أو الرئيس المختص بسبب الحال.

والأصل أن يتم الإطلاع على الأوراق في مكان وجودها بالجهات الإدارية تفادياً لما قد تتعرض له من ضياع أو عبث، على أنه يمكن الإطلاع بمقر النيابة الإدارية إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك(٤).

وعلى عضو النيابة أن يثبت إطلاعه في محضر التحقيق وملخصاً وافياً

---

(١) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(٢) حلمي، محمود. نظام العاملين المدنيين بالدولة. المرجع السابق، ص ٢٥٤.

(٣) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٢٨٤.

(٤) حلمي، محمود. نظام العاملين المدنيين بالدولة، المرجع السابق ، ص ٢٥٤.

لكل ورقة اطلع عليها حتى ولو رأى ضمها للمحضر[1].

٢- استدعاء وسماع الشهود:-

الأصل أن المخالفات الإدارية تعتمد في إثباتها على الأوراق والمستندات، ومن ثم فقد يكتفى في تحقيقها بسماع الموظف المسئول والإطلاع على الأوراق، غير أنه قد يكون من الضروري في بعض الأحيان سماع بعض الشهود لإيضاح المستندات وبيان ظروف وملابسات الوقائع المنسوبة للموظف. وفي أحيان أخرى يتوقف إثبات المخالفة على سماع الشهود فقط، دون أن يكون هناك مستند يطلع عليه[2].

ولهذه الاعتبارات وغيرها فقد أعطى المشرع للمحقق سلطة استدعاء الشهود وسماع أقوالـــهم بخصـــوص المخالفة موضـــوع التحقيق. حيث نصت المـــادة ٩٣ من القانون رقـــم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة على أنه "ويكون للمحقق.سماع الشهود موظفين وغير موظفين. ويكون أداء الشهادة بعد حلف اليمين وتسري على الشهود الأحكام المقررة في قانـــون الإجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة ".

وتنص المادة ٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه" لعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق أن يستدعي الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين. وتسري على الشهود الأحكام المقررة في قانون الإجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما فـــي ذلك الأمر بضبط الشاهد وإحضاره "[3].

---

(١) (م ٧٣من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم٣٦ لسنة ١٩٩٤م بإصدار التعليمات بتنظـــيم العمل الفني بالنيابة الإدارية).

(٢) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٢٩٥.

(٣) لا يستطيع محقق جهة الإدارة ضبط الشاهد وإحضاره إذا تخلف عن الحـــضور، وذلـــك لأن الشاهد كثيراً ما يكون من غير العاملين بالإدارة، ومن ثم فلا يكون للمحقق أو لجهـــة الإدارة سلطة عليه لإلزامه بالحضور لأداء الشهادة. حلمي، محمود. نظام العاملين المدنيين بالدولة، المرجع الساب، ص ٢٥٥.

وتنص المادة ٨١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن العاملين المدنيين بالدولة على أنه " وللمحقق من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب من يجري التحقيق معه الاستماع إلى الشهود ..".

هذا ".. وتتبدى أهمية الشهادة في استجلاء الحقيقة من خلال إلقاء الضوء على مدى سلامة الأدلة المادية على ارتكاب الموظف المحال للتحقيق للمخالفات المنسوبة إليه. فضلاً عن أنه في كثير من التحقيقات يتم الاستناد إلى تلك الشهادة كأساس للإدانة، أو على العكس لبراءة ساحة الموظف عندما لا يتعلق الأمر بأدلة مادية أو ثبوتية كالأوراق والمستندات"[١].

وإذا تخلف الشاهد عن الحضور بعد تكليفه بالحضور يحرر عضو النيابة "في الحالات التي يكون فيها التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية "، محضراً بالجريمة ويحيله إلى النيابة العامة، أما إذا كان الشاهد مريضاً أو لديه ما يمنعه من الحضور، فيجوز سماع الشهادة في محل وجوده، وإذا انتقل عضو النيابة وتبين له عدم صحة العذر جاز اعتبار الشاهد ممتنعاً عن الشهادة[٢].

٣- الاستعانة بالخبراء:-

يجوز للمحقق الاستعانة بالمختصين وبأهل الخبرة إذا اقتضى إجراء التحقيق استيعاب مسائل فنية، كتحقيق واقعة عن طريق مضاهاة الخطوط[٣]، والأصل أن الخبرة تنصب على مسائل واقعية، ومن ثم فلا يجوز ندب الخبير لإبداء الرأي في مسألة قانونية[٤].

---

(١) أرجمند، عبد الله محمد محمود. المرجع السابق، ص ٢٠٩.

(٢) (م ١١ و ١٢ و ١٣ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية).

(٣) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٩٥.

(٤) موسى، أحمد كمال الدين. نظرية الإثبات في القانون الإداري، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٧٧م، ص ٣٣١.

وهكذا فقد جرى تعريف الخبرة بأنها "عمل فني أو علمي ينصب على واقعة مادية أو أثر مادي بغية الوصول إلى رأي يقيني حاسم في المسألة المعروضة لمساعدة سلطة التحقيق في تكوين عقيدتها "[1].

وتختلف الخبرة عن الشهادة في أنها تستند على عمل الأخصائيين من أهل العلم، فهم يدلون بما لديهم من خبرة من واقع معلوماتهم العلمية وليس على أساس مشاهداتهم أو سماعهم كالشهود. ويترتب على ذلك أنه يجوز استبدال الخبير المنتدب بآخر في التحقيق، وهو أمر غير وارد بالنسبة للشاهد[2].

ومن جهة أخرى، هناك قواعد يتعين مراعاتها في انتداب الخبراء، وتتمثل هذه القواعد فيما يلي[3]:-

٣/١- يجب تحليف الخبير اليمين القانونية أمام المحقق بأن يؤدي عمله بالذمة والصدق، اللهم إلا إذا كان الخبير من الخبراء المقيدين بجدول وزارة العدل الذين سبق لهم أداء اليمين قبل مزاولة أعمالهم.

٣/٢- يجب تحديد موعد معين لتقديم تقرير الخبير إلى سلطة التحقيق، ويجوز لسلطة التحقيق استبدال الخبير إذا تأخر في تقديم التقرير المكلف به.

٣/٣- يجب أن يقدم الخبير تقريره كتابة.

٣/٤- يجب أن يتناول تقرير الخبير الوقائع اللازمة لإصدار رأيه الفني فقط، فلا يجوز أن يتناول تقرير الخبير وقائع أخرى لم يطلب منه إبداء الرأي بشأنها.

هذا ويعتبر تقرير الخبير بعد إيداعه ضمن مستندات ملف التحقيق من أدلة الإثبات التي يمكن الاعتماد عليها، وتعتبر البيانات التي تضمنها بشأن الوقائع التي

---

(١) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٢٦٨.

(٢) محجوب، ثروت محمود عوض. المرجع السابق، ص ٣٥٥ – ٣٥٦.

(٣) نفس المرجع، ص ٣٥٧ – ٣٥٨.

بأشرها ونفذها الخبير صحيحة لحين الطعن فيها بالتزوير، أما البيانات الأخرى فهي قابلة لإثبات العكس وليس لها نفس القوة[1].

٤- الاستجواب:-

الاستجواب هو إجراء من إجراءات التحقيق، ويقصد به مناقشة الموظف المتهم في المخالفة المنسوبة إليه تفصيلاً على النحو الذي قد يدفعه إلى الإقرار بارتكاب المخالفة أو أن يظهر على الأقل القيمة الحقيقية للأدلة في ذهن المحقق[2].

ويهدف الاستجواب إلى تحقيق أمرين أساسيين هما: إظهار الحقيقة والوصول إلى مرتكب المخالفة الإدارية، وتمكين الموظف المتهم من تقديم ما لديه من أوجه دفاع[3].

وقد أشار المشرع إلى الاستجواب في المادة ٨٥ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة بأنه "وفي جميع الأحوال يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونة بالمحضر الذي يحوي الجزاء". وقد ورد هذا النص أيضاً في المواد ٥٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م و٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة.

ويمكن أن تستفاد سلطة المحقق في الاستجواب مما نص عليه المشرع من أنه "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه .. وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"[4]. حيث أن تحقيق الدفاع يتطلب مجابهه المتهم بالأدلة ومناقشته

---

(1) موسى، أحمد كمال الدين. المرجع السابق، ص ٣٤٦.

(2) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٢٧٧. شاهين، مغاوري محمد. القرار التأديبي وضماناته، المرجع السابق، ص ٤٨٧.

(3) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٢٧٧.

(4) (المادة ٦٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٥٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة).

فيها تفصيلياً، حتى يتمكن من تفنيد الأدلة القائمة ضده، ولذلك فإن الاستجواب هو وسيلة لتحقيق دفاع المتهم، ولما كان ذلك فإن الاستجواب يكون من مستلزمات الدفاع[١]. ومن ثم فللمحقق استجواب المتهم تمكيناً له من الدفاع عن نفسه.

وقد نصت اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية على ضوابط الاستجواب وهي: على عضو النيابة أن يضع أسئلته في صيغة استفهامية[٢]، وألا تتضمن هذه الأسئلة إيحاءات بإجابة معينة يرمي إليها المحقق سلفاً، وأن يضع السؤال صريحاً محدداً خالياً من التعقيد والإبهام[٣]، وأن يقتصر في أسئلته على ما يمس موضوع التحقيق، دون توجيه أسئلة غير مجدية[٤]. كما أنه ليس لعضو النيابة أن يعد المتهم بتخفيف العقاب عنه أو حفظ التحقيق بغرض الحصول منه على اعتراف معين[٥].

والأصل في الاستجواب أن يكون كتابة، وذلك لأن الاستجواب أحد إجراءات التحقيق، والتحقيق يكون كتابة كما سيلي.

ويثور التساؤل عما إذا كان الموظف المتهم قد رفض الإدلاء بأقواله في الاستجواب؟ هناك رأيان في الفقه: الأول ويذهب إلى أن رفض الاستجواب يعتبر مخالفة مسلكية يحاسب عليها الموظف المتهم، أما الرأي الثاني فيرى أنه لا يجوز اعتبار امتناع الموظف المتهم عن الإجابة وعن إبداء الدفاع مخالفة إدارية، وإنما يكون قد فوت على نفسه فرصة الدفاع[٦].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الرأي الأخير وقضت بأنه "ومن حيث أنه يبين مما تقدم أن هذا التحقيق قد تم على النحو الذي يتطلبه القانون

---

(١) ياقوت محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٢٧٧ – ٢٧٨.

(٢) (م ٣٣ من اللائحة).

(٣) (م ٣٤ من اللائحة).

(٤) (م ٣٥ من اللائحة).

(٥) (م ٣٧ من اللائحة).

(٦) شاهين، مغاوري محمد. القرار التأديبي وضماناته ، المرجع السابق، ص ٤٨٧.

واستوفى قواعده الأساسية التي يجب توافرها في التحقيقات عامة، فقد حقق الضمان للمدعي لإبداء دفاعه وبيان ما قد يكون لديه من أدلة أو قرائن على صحة شكواه، وإذا كان المدعي قد امتنع عن إبداء أقواله وبيان دفاعه للأسباب التي ساقها، فإنه قد فوت على نفسه هذا الحق ولا يلومن إلا نفسه[1].

٥- المعاينة:-

يجوز للمحقق - في سبيل الحصول على الأدلة التي تفيد في التحقيق - أن ينتقل بنفسه إلى مكان وقوع المخالفة المرتكبة. وقد نص المشرع صراحة على المعاينة في المادة ٨١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بأنه "وللمحقق من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من يجري معه التحقيق .. وإجراء المعاينة".

ونصت المادة ٣٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "يكون لمدير النيابة الإدارية والوكلاء والأعضاء الفنيين .. صفة رجال الضبط القضائي في إثبات الجرائم التي تتكشف أثناء قيامهم بعملهم".

ويتضح من هذا النص، أن المشرع أعطى أعضاء النيابة الإدارية سلطة رجال الضبط القضائي، ومن اختصاص هؤلاء إجراء المعاينة عملاً بنص المادة ٢/٣١ من قانون الإجراءات الجنائية التي تقضي بأنه " يجب على مأمور الضبط القضائي في حالة التلبس بجناية أو جنحة أن ينتقل إلى محل الواقعة ويعاين الآثار المادية للجريمة ويحافظ عليها، ويثبت حالة الأشخاص، وكل ما يفيد في كشف الحقيقة".

وهكذا فإن المعاينة إجراء من إجراءات التحقيق ينتقل بمقتضاه المحقق إلى مكان وقوع المخالفة الإدارية ليطلع بنفسه ويجمع الآثار المتعلقة بها وكيفية وقوعها

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، الجزء الثاني، (د-ع)، المرجع السابق، ص ١٦٨١.

وجمع الأشياء الأخرى التي تفيد في كشف الحقيقة[1].

وقد نظمت اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية كيفية إجراء المعاينة في المواد التالية:-

المادة ١٣٨:-

"ينتقل عضو النيابة في الوقت المناسب إلى مكان حدوث الواقعة ويعاينه بحضور المتهم والشهود إذا تيسر ذلك، ويصفه وصفاً دقيقاً مع إيضاح ما تستلزمه مصلحة التحقيق من اتجاهات ومسافات ويبحث عما يكون به من آثار مادية يحتمل أن تفيد في كشف الحقيقة، ويضع رسماً تخطيطياً للمكان كلما أمكن ذلك، على أن يسترشد في ذلك كله بمن يرى الاسترشاد بهم من الأشخاص الذين لهم علاقة بالواقعة محل التحقيق، وإذا تيسر التقاط بعض الصور الفوتغرافية للمكان كان ذلك أوفى بالغرض ".

المادة ١٣٩:-

"على عضو النيابة أن يهتدي في تحديد وقت إجراء المعاينة بمدى جدواها في ذلك الوقت في توجيه التحقيق الوجهة السليمة، فإذا أنكر المتهم ما اسند إليه عند سؤاله تعين إجراء المعاينة قبل الاستجواب لاحتمال أن تكون مواجهة المتهم بنتيجتها ذات فائدة في إظهار الحقيقة، أما في حالة الاعتراف فتجب المبادرة إلى استجواب المتهم قبل المعاينة ".

---

(1) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٤. وقد نصت المادة ١٣٧ من تعليمات النيابة الإدارية على أن " المعاينة هي إثبات مباشر ومادي لحالة الأشخاص والأشياء والأمكنة ذات الصلة بوقائع التحقيق، ويكون ذلك من خلال رؤيتها أو فحصها فحصاً مباشراً بواسطة عضو النيابة. والمعاينة إجراء من إجراءات التحقيق يجوز للنيابة أن تقوم به في غيبة المتهم إذا لم يتيسر حضوره".

المادة ١٤٠:-

"يخصص عضو النيابة محضراً مستقلاً لإثبات المعاينة وما يبديه الشهود والحضور من ملاحظات أثناء إجرائها، مع الإشارة في الرسم التخطيطي إلى الأمكنة التي يرد ذكرها في هذه الملاحظات. ويجب عليه ألا يضمن هذا المحضر أي استنتاج لما يعتقده مستخلصاً من المعاينة، وإنما يترك ذلك إلى حين مناقشة من يقوم بسؤالهم أو عند التصرف في التحقيق".

المادة ١٤١:-

"يجب أن يضع عضو النيابة رسماً تخطيطياً للمكان الذي قام بمعاينته يبين فيه مكان حدوث الواقعة وما وجد به والمسافات المختلفة له، مع بيان الجهات الأصلية في الرسم، حتى تكون الصورة واضحة لمن يطلع عليه ".

المادة ١٤٢:-

"إذا أسفرت المعاينة عن ضبط أشياء أو أوراق يحرر عضو النيابة محضراً بذلك يوقع عليه من المتهم بعد عرضها عليه لإبداء ملاحظاته عليها وتوضع المضبوطات في إحراز مغلقة وتربط ما أمكن ذلك. ويختم عليها بخاتم عضو النيابة المحقق ويكتب على شريط داخل الختم تاريخ تحرير المحضر المحرر بضبط تلك الأشياء ويشار إلى الموضوع الذي حصل الضبط من أجله".

٦- التفتيش:-

يعتبر التفتيش أقصى السلطات التي يملكها المحقق، وذلك لما يترتب عليه من انتهاك ومساس بشخص الموظف المتهم وحرمة منزله أو مكان عمله[1]، على

---

(١) تنص المادة ٤١ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١م على أن "الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة -

أن المشرع قد قيد هذا الإجراء من حيث السلطة المختصة به ومحلة وكيفية تنفيذه.

وعلى ذلك فإن الباحث يتناول ماهية التفتيش، والسلطة المختصة به، ومحله، وتنفيذه، على التوالي:-

٦/١- ماهية التفتيش:-

استحدث المشرع التفتيش بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، ونص في المادة ٩ من هذا القانون على أنه " يجوز لمدير النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكيلين في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء.

ويجب في جميع الأحوال أن يكون الأذن كتابياً وأن يباشر التفتيش أحد الأعضاء الفنيين، على أنه يجوز لعضو النيابة الإدارية في جميع الأحوال أن يجري تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفين الذين يجري معهم التحقيق في أعمالهم. ويجب أن يحرر محضر بخصوص التفتيش ووجود الموظف عند إجرائه ".

وقد نصت المادة ١١٩ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية على أن التفتيش هو " إجراء من إجراءات التحقيق التي تهدف إلى ضبط أدلة المخالفة موضوع التحقيق، وكل ما يفيد في كشف الحقيقة، من أجل إثبات ارتكاب المخالفة،

= أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقاً لأحكام القانون ". وتنص المادة ٤٥ على أنه " لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التلفونية من وسائل الاتصال حرمة وسريتها مكفولة ولا يجوز مصادرتها أو الإطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة ووفقاً للقانون ". كما تنص المادة ٤٦ على أنه " للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً لأحكام القانون ".

أو نسبتها إلى المتهم، وينصب على شخص ومنزل المتهم وعلى أماكن العمل وغيرها مما يستعمله العاملون الذين يجري معهم التحقيق".

وذهبت محكمة النقض إلى أن " التفتيش - كما هو معرف به في القانون- هو ذلك الإجراء الذي رخص الشارع فيه التعرض لحرمة الشخص بسبب جريمة وقعت أو ترجح وقوعها منه، وذلك تغليباً للمصلحة العامة على مصالح الأفراد الخاصة واحتمال الوصول إلى دليل مادي يفيد في كشف الحقيقة"(١).

ويتضح مما تقدم، أن التفتيش يستهدف الحصول على دليل مادي يتعلق بالمخالفة الإدارية موضوع التحقيق، ولذلك فإن التفتيش لا يعد دليلاً في حد ذاته، وإنما الدليل هو ما نتج عنه من أدلة مادية تتعلق بالمخالفة التي يجري التحقيق بشأنها.

٦/٢- السلطة المختصة بالتفتيش:-

يتولى التفتيش النيابة الإدارية وفقاً لنص المادة التاسعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، على أن التفتيش تقوم به الإدارة وجهاز الرقابة الإدارية إلى جانب النيابة الإدارية.

٦/٢/١- سلطة النيابة الإدارية في التفتيش:-

منح المشرع النيابة الإدارية سلطة التفتيش بنص المادة ٩ من القانون رقم١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والمادة ١٤ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية حيث نصت المادة ٩ على أنه " يجوز لمدير النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكيلين في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة النقض الدائرة الجنائية والهيئة العامة للمواد الجنائية في عشر سنوات، يناير ١٩٥٦م- يناير ١٩٦٦م، الجزء الثاني من (ق) إلى (ذ) من قاعدة (١٣٦٩) إلى (٣٠٥٠) من صفحة (٦٠٩٠) إلى (١٣٦٨) قاعدة ١٦١٠، ص ٧٢٣.

أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء.

ويجب في جميع الأحوال أن يكون الأذن كتابياً وأن يباشر التفتيش أحد الأعضاء الفنيين، على أنه يجوز لعضو النيابة الإدارية في جميع الأحوال أن يجري تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفين الذين يجري معهم التحقيق في أعمالهم. ويجب أن يحرر محضر بخصوص التفتيش ووجود الموظف عند إجرائه ".

وتنص المادة ١٤ على أنه " إذا وجدت مبررات قوية تدعو لإجـراء تفتيش الموظف أو منزله عرض عضو النيابة الأمر بمذكرة على المدير العام للنيابة الإدارية (رئيس هيئة النيابة الإدارية حالياً أو الوكيل العام المختص) للأذن بالتفتيش، ويجوز عند الاقتضاء إبلاغ الأذن بالتفتيش إلى عضو النيابة القائم بالتحقيق بأي وسيلة، ويباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور المراد تفتيشه أو من ينيب عنه كلما كان ذلك ممكناً. فإذا لم يكن ذلك ميسوراً وجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه، أو من القاطنين معه أو من الجيران ويراعى هذا الترتيب بقدر الإمكان ويثبت ذلك في المحضر.

وإذا وجد العضو القائم بالتفتيش في المنزل أثناء تفتيشه أوراقاً مختومة أو مغلقة بأية طريقة فلا يجوز فضها بل توضع في حرز. ولعضو النيابة المحقق وحده فضها والإطلاع على الأوراق، على أن يتم ذلك إن أمكن بحضور صاحب الشأن ويدون ملاحظاته عليها ويرد ما لم يكن لازماً للتحقيق ويحرر محضر بكل ذلك ".

وبالنظر لما يتسم به التفتيش من خطورة على الحرية الشخصية للعامل المتهم، فقد أحاطه المشرع في النصوص السابقة بالعديد من الضوابط[1]، تتمثل في

([1]) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر - تأديب العاملين المدنيين بالدولة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات وأعضاء هيئة قضايا الدولة، الجزء الثـاني، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠م، ص ٥٣٤ وما بعدها. ياقوت، محمد ماجـد. -

وجود تحقيق مفتوح، وتوافر مبررات قوية للتفتيش، والأذن بالتفتيش، وحضور العامل المتهم لإجراءات التفتيش، ومباشرة التفتيش بمعرفة أحد أعضاء النيابة، وتحرير محضر للتفتيش.

٦/٢/١/١- وجود التحقيق:-

أشار الباحث فيما تقدم إلى أن التفتيش وسيلة من وسائل التحقيق، ولذلك يشترط لتفتيش شخص العامل المتهم أو منزله، أن يكون هناك تحقيق قائم بالفعل في مخالفة إدارية أو مالية منسوبة إليه، ومن ثم فلا يجوز التفتيش في غير هذه الحالة، ولا يكون إلا بغرض البحث عن الأشياء المتعلقة بالمخالفة الإدارية موضوع التحقيق، ويترتب على ذلك أن التفتيش لا يتخذ وسيلة لاكتشاف المخالفات الإدارية، إذ أن مجرد التبليغ عن المخالفات لا يكفي لإجراء التفتيش أو الإذن به.

٦/٢/١/٢- توافر مبررات التفتيش:-

لا يكفي قيام التحقيق وحدة لتفتيش شخص العامل المتهم أو منزله، وإنما يجب فوق ذلك أن تكون هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، أي أنه يلزم وجود فائدة يحتمل الحصول عليها من التفتيش، وألا كان هذا الإجراء تحكمياً.

وتقدير المبررات أو الدلائل الموجبة للتفتيش متروك أمرها للنيابة الإدارية على أن يخضع هذا التقدير لرقابة القضاء.

٦/٢/١/٣- الأذن بالتفتيش:-

يشترط لتفتيش العامل المتهم أن تأذن به السلطة المختصة، وهي رئيس النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء العامين. وهكذا فإنه لا يجوز أن يصدر الاذن من عضو آخر من أعضاء النيابة أو أن يحصل التفتيش دون صدور الإذن.

- أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٢٥٧ وما بعدها. محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٣٦٥ وما بعدها. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٢٤ وما بعدها.

على أنه لا يشترط صدور الإذن بالتفتيش للعضو القائم بالتحقيق وإنما يجوز أن يصدر الإذن لعضو آخر من أعضاء النيابة الإدارية.

ويجب في جميع الأحوال أن يكون الأذن كتابياً، فلا يكفي الاذن الشفوي، وذلك لأن القواعد العامة توجب إثبات إجراءات التفتيش والتحقيق والأوامر الصادرة بشأنه كتابة. غير أنه يمكن إبلاغ الأذن للعضو المختص بالتفتيش بأية وسيلة عند الاقتضاء، ما دام أن لهذا الأذن أصل في الأوراق.

ويتعين على من تلقى الأذن بالتفتيش أن يثبته كتابة بالمحضر، وإذا توافر الأصل المكتوب للأذن فلا يلزم أن يكون هذا الأصل بيد القائم بالتفتيش وقت تنفيذ الأمر.

ويشترط أن يكون الأذن بالتفتيش مسبباً ومؤرخاً. حيث نصت المادة ٤٤ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١م على تسبيب الأذن بتفتيش مسكن المتهم، كما أن القواعد العامة تستلزم أن تكون الورقة الرسمية مؤرخة، ومن المسلم به أن الأذن بالتفتيش من قبيل الأوراق الرسمية.

وعلى القائم بالتفتيش التقيد بالحدود الواردة بالإذن ، فالإذن بتفتيش المنزل لا ينسحب إلى شخص العامل المتهم أو العكس .

ويجوز التفتيش بدون إذن في حالات التلبس المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية، كما يجوز التفتيش إذا رضي به العامل المتهم . وتقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد " **إن المجادلة حول صحة التفتيش أصبحت غير ذات موضوع ما دامت المدعية قد سمحت بهذا التفتيش** وما عساه أن يسفر عنه من أوراق ومكاتبات خاصة، وما دام لم يثبت أن رضاء المدعية كان مشوباً بعيب من العيوب المفسدة للرضا، فإن الرضا الصحيح بهذا **التفتيش يقطع تلك المجادلة** لو صح أن لها في الأصل وجهاً قانونياً"[١].

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة، ص ١٤٣.

هذا ويجد صحة التفتيش برضاء المتهم أساسه في أن شروط التفتيش مقررة لحماية مصلحة المتهم نفسه، ومن ثم فإذا رضي بإجرائه كان ذلك تصحيحاً لما شابه من بطلان.

٦/٢/١/٤- حضور العامل المتهم للتفتيش:-

ينبغي أن يجري التفتيش بحضور العامل المتهم أو من ينوب عنه، أما إذا تعذر ذلك فيجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من المقيمين معه أو من الجيران، على أن يراعى هذا الترتيب قدر الإمكان، ويثبت ذلك بمحضر التفتيش.

ويعتبر الحضور ضمانة لصحة التفتيش ونزاهته واحتياطاً ضد التشكيك مستقبلاً في سلامة نتائجه، ولذلك فإذا جاز إجراء التفتيش في غيبة العامل المتهم ونائبة استثناء في حالة الضرورة، فإنه لا يجوز أجراؤه في غيبة الشهود، ويترتب على مخالفة هذا الأصل البطلان[١].

٦/٢/١/٥- مباشرة التفتيش بمعرفة النيابة الإدارية:-

يجب أن يقوم بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات الإدارية أو المالية أحد أعضاء النيابة الإدارية الفنيين، ومن ثم فلا يجوز أن يعهد بالتفتيش إلى غيره، إلا إذا كان تحت بصره، ويستثنى من ذلك حالة تفتيش الأنثى، حيث يجب أن يجري التفتيش بمعرفة الأنثى طبقاً للقواعد العامة.

٦/٢/١/٦- تحرير محضر للتفتيش:-

يجب على عضو النيابة القائم بالتفتيش أن يحرر محضراً بالإجراءات التي

---

(١) الجهمي، خليفة سالم. المسئولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، الطبعة الأولـى، ١٩٩٧م، ص ٢٠٥.

أتخذها، وذلك حتى يتبين مدى استيفاء الشروط والإجراءات التي نص عليها المشرع بخصوص التفتيش، كصدور الإذن بالتفتيش من المختص به وتسبيب وتاريخ الأذن وحضور أو غياب العامل المتهم الخاضع للتفتيش ...الخ.

٦/٢/٢- سلطة المحقق الإداري في التفتيش:-

لا يجوز للمحقق الإداري كقاعدة عامة تفتيش شخص الموظف المتهم أو منزله إلا برضائه، ومن ثم فإذا رفض الموظف تفتيشه فلا يجوز القيام بهذا الإجراء لما فيه من اعتداء صارخ على الحرية الشخصية.

أما بالنسبة لتفتيش مكتب الموظف المتهم، فإنه يجوز للمحقق الإداري تفتيشه بإذن رئيس الموظف المتهم المحال إلى التحقيق أو أن يقوم بذلك الرئيس الإداري بنفسه، وذلك أن مكتب الموظف المتهم من ممتلكات الجهة الإدارية، كما أن الأصل لا يجوز للموظف الاحتفاظ بأشياء خاصة داخل الجهة الإدارية، ولهذا فإن تفتيش المكتب لا يمثل اعتداء على الحرية الشخصية للموظف، ويكون للمحقق أو الرئيس الإداري الحق في كسر المكتب عنوة إذا كان مغلقاً دون حاجة إلى إذن من النيابة[١].

٦/٢/٣- سلطة الرقابة الإدارية في التفتيش:-

أجاز المشرع لجهاز الرقابة الإدارية تفتيش العامل حتى ولو لم يكن هناك تحقيق مفتوح، إذ تنص المادة ٩ من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤م بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية على أنه " للرقابة الإدارية أن تجري تفتيش أشخاص ومنازل العاملين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابي من رئيس الرقابة الإدارية، أو من النيابة العامة، إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابياً على أنه يجوز لعضو الرقابة الإدارية أن يجري تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوب إليهم المخالفات، للرقابة الإدارية الاستعانة برجال الشرطة أثناء إجراء

---

(١) نفس المرجع، ص ٣٠٢ – ٣٠٣.

التفتيش ويجب أن يحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجته ووجود العامل أو غيابه عند إجرائه".

ووفقاً لهذا النص، يشترط في التفتيش بمعرفة الرقابة الإدارية، أن يجري بعد الحصول على إذن مكتوب من رئيس جهاز الرقابة الإدارية أو النيابة العامة، وأن تكون هناك مبررات قوية تستدعي التفتيش، وعلى جهاز الرقابة الإدارية تحرير محضر للتفتيش مع بيان نتيجته ووجود أو غياب العامل المتهم أثناء التفتيش.

٦/٣- محل التفتيش:-

يتبين من النصوص السابقة أن التفتيش ينقسم من حيث محله إلى تفتيش شخص المتهم وتفتيش منزله وتفتيش مقر عمله.

٦/٣/١- تفتيش شخص العامل المتهم:-

ويشمل هذا النوع من التفتيش كل ما يتعلق بالكيان المادي للعامل المتهم وما يتصل به مما يرتديه من ملابس أو يحمله في محيط شخصه كالحقائب أو الأوراق التي قد تكون معه أو يستعمله كالسيارة الخاصة[١].

٦/٣/٢- تفتيش منزل العامل المتهم:-

لمحقق النيابة الإدارية تفتيش منزل العامل المتهم، وهو كل مكان مسكون أو معد للسكنى بصفة دائمة أو مؤقتة. ويأخذ حكم المنزل ملحقاته المتصلة به كالحديقة أو المخزن..الخ[٢].

---

(١) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٢٣٥. محجوب، ثـروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٣٧٠. جوخدار، حسن. أصول المحاكمات الجزائيـة – في الدعاوى التي ينظرها القضاء الجزائي، الجزء الأول، بدون ناشر، بدون مكان، بـدون تاريخ، ص ١٥٩.

(٢) جوخدار، حسن. المرجع السابق، ص ١٥٨.

٦/٣/٣- تفتيش مقر العمل:-

وهنا يجري التفتيش على المكان الذي يؤدى فيه العامل المتهم عمله أو المكان الذي يستعمله لهذا الغرض.

٦/٤- تنفيذ التفتيش:-

يتولى تنفيذ التفتيش أحد أعضاء النيابة الإدارية بحضور العامل المتهم المراد تفتيشه أو من ينوب عنه كلما كان ذلك ممكناً، أما إذا لم يتيسر ذلك فإنه ينبغي تنفيذ التفتيش بحضور شاهدين من أقارب المتهم أو من المقيمين معه أو من جيرانه، ويجب أن يراعى هذا الترتيب بقدر الإمكان، ويثبت ذلك في المحضر.

هذا وإذا أسفر التفتيش عن وجود أوراق مختومة أو مغلقة، فلا يجوز لعضو النيابة القائم بالتفتيش فضها، وإنما ينبغي عليه وضعها داخل حرز وتسليمها إلى عضو النيابة المحقق، الذي يجوز له وحده فضها والإطلاع على الأوراق، على أن يكون ذلك في وجود المتهم إن أمكن، ويدون ملاحظاته عليها ورد ما لم يكن لازماً وتحرير محضر بذلك[١].

ويخلص الباحث مما تقدم إلى أن التفتيش أحد الوسائل الأساسية في التحقيق لاكتشاف الحقيقة، ومن ثم فإذا شاب الإجراءات المتخذة فيه عيب من العيوب الجوهرية أو تخلفت أحد شروطه كان التفتيش باطلاً، ويجوز للعامل المضار التمسك بهذا البطلان أمـــام المحكمة المختصة[٢].

رابعاً: الإجراءات الاحتياطية للتحقيق (الوقف الاحتياطي عن العمل):

إن اتهام العامل بمخالفة إدارية يدخله في فترة ريبة، ومن ثم فإن القوانين تجيز اتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية في مواجهته، ويهم الباحث من هذه

---

(١) (م ١٤ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية).

(٢) بركات، عمرو فؤاد أحمد. المرجع السابق، ص ٢٧٩.

الإجراءات في مرحلة التحقيق الوقف الاحتياطي عن العمل[1].

وسوف يدرس الباحث الوقف الاحتياطي في النقاط التالية:-

١- التعريف بالوقت الاحتياطي ٢-مبررات الوقف الاحتياطي ٣-السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي ٤-شروط الوقف الاحتياطي ٥-أثار الوقف الاحتياطي.

١- التعريف بالوقف الاحتياطي:-

يقرر المشرع المصري في قوانين العاملين المدنيين بالدولة، وقف العامل المتهم عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك. فقد نصت المادة ٩٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة والمادة ٩٥ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة على أنه "للوزير ولوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك".

ونصت المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م على أنه "للوزير أو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه أن يوقف العامل عن عملة احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك".

ونصت المادة ٦٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م على أنه "للسلطة المختصة[2] أن توقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك".

([1]) تتمثل الإجراءات الاحتياطية الأخرى – كما سيلي- في عدم صلاحية العامل المتهم للترقية في حالة إحالته إلى المحاكمة، ومنع الإدارة من قبول استقالته إذا ما اتخذت ضده إجراءات المحاسبة.

([2]) يقصد بالسلطة المختصة: الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص.

وتنص المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على أنه "للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطياً متى اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك".

وقد سبق للباحث بيان المقصود بالوقف عن العمل لدى الفقهاء، أما في القضاء فقد عرفت محكمة القضاء الإداري الوقف الاحتياطي بأنه "إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً فلا يتولى فيها سلطة أو يباشر لها عملاً"[1].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم، وقضت بأن الوقف الاحتياطي هو "إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً"[2].

والأصل أن الوقف الاحتياطي يأتي بمبادرة من الإدارة بناء على سلطتها التقديرية، غير أن المشرع قد أجاز للنيابة الإدارية والرقابة الإدارية اقتراح وقف العامل المتهم عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك[3].

ويختلف الوقف الاحتياطي عن نوعين آخرين من أنواع الوقف عن العمل هما: الوقف الجزائي والوقف بقوة القانون.

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، ص ٨٥٢.

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص ١٠٣٦.

(3) تنص المادة ١٠ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "لمدير النيابة الإدارية أو أحد الوكلاء العامين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص". وتنص المادة ٦/٢ من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤م بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية على أنه "يجوز لها(الرقابة الإدارية) أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت من رئيس المجلس التنفيذي". تجدر الإشارة إلى أن رئيس مجلس الوزراء قد حل محل رئيس المجلس التنفيذي بصدور دستوري مصر للأعوام ١٩٦٤م و ١٩٧١م.

١/١ – الوقف الاحتياطي والوقف الجزائي:-

يمكن للباحث التمييز بين الوقف الاحتياطي والوقف الجزائي من النواحي الآتية[١]:

١/١/١- الوقف الاحتياطي إجراء تحفظي يقصد به تيسير إجراءات المحاسبة، في حين أن الوقف الجزائي عقوبة ينص عليها القانون.

٢/١/١- سبب الوقف الاحتياطي هو مصلحة التحقيق، أما سبب الوقف الجزائي فهو الخطأ الإداري.

٣/١/١- يسترد العامل في الوقف الاحتياطي ما أوقف من مرتبه إذا لم يوقع عليه جزاء أشد من خصم خمسة أيام من مرتبه، أما إذا وقع عليه جزاء أشد من ذلك فيكون للسلطة التي وقعت الجزاء أن تقرر ما يتبع بشأن المرتب الموقوف صرفه[٢]. أما في الوقف الجزائي فإن ما أوقف صرفه من المرتب لا يسترد، لأن الوقف هنا جزاء إداري لا محل فيه لمناقشة استرداد العامل لما أوقف من مرتبه.

٤/١/١- مدة الوقف الجزائي لا تتجاوز ستة أشهر[٣]، أما مدة الوقف الاحتياطي، فهي وان كانت محددة بثلاثة أشهر[٤]إلا أن السلطة المختصة لها حق تمديد

---

(١) النجار، عادل عبد الفتاح محمد عبد العال. النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٩٧م، ص ١١٠-١١١.

(٢) (م ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م).

(٣) (م ٩٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م والمادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٦٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م).

(٤) (م ٩٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م والمادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٦٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م).

مدة الوقف الاحتياطي من المحكمة المختصة كما سيلي.

١/٢- الوقف الاحتياطي والوقف بقوة القانون:-

تنص القوانين على أن العامل يوقف عن عمله بقوة القانون إذا حبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي[1] وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى حالات الوقف بقوة القانون بحكمها أن "**وقف العامل لا يقع بقوة القانون إلا إذا حبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم قضائي**، لأن مثل هذا الحبس يقتضي بحكم الضرورة عدم تمكنه من أداء عمله في خدمة الحكومة مما يعني صدور قرار بالوقف. أما في غير هذه الحالة فلابد لإنشاء حالة الوقف عن العمل من صدور قرار إداري ممن يملك ذلك"[2].

ويختلف الوقف الاحتياطي عن الوقف بقوة القانون فيما يلي[3]:-

١/٢/١- يكون الوقف الاحتياطي بقرار، أما الوقف بقوة القانون فيقع بقوة القانون.

٢/٢/١- سبب الوقف الاحتياطي هو مصلحة التحقيق، في حين أن سبب الوقف بقوة القانون هو الحبس الاحتياطي أو تنفيذ الحكم الجنائي.

٣/٢/١- تنتهي مدة الوقف بقوة القانون بانتهاء مدة الحبس الاحتياطي أو باستنفاذ مدة الحكم الجنائي، أما الوقف الاحتياطي فيجوز للمحكمة المختصة أن تمد مدته للوقت الذي تراه مناسباً.

---

(١) (المادة ٩٦ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م والمادة ٦٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٦١ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م).

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، ص ٣٣٤.

(٣) النجار، عادل عبد الفتاح محمد عبد العال. المرجع السابق، ص ١١٢-١١٣.

٢- مبررات الوقف الاحتياطي:-

للوقف الاحتياطي مبرران هما، مصلحة التحقيق والمصلحة العامة[١]، وقد أخذ المشرع في النصوص السابقة بمصلحة التحقيق كمبرر لوقف العامل المتهم احتياطياً عن العمل.

ولعل أبرز مجالات الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق "..أن هناك من التحقيقات ما قد يتأثر حتماً لو ظل شخص بذاته في موقعه الإداري، فقد يكون له نفوذ مؤثر على من يقتضي التحقيق سماع أقوالهم من الشهود، وقد يكون ذو أثر في قيام جهة الإدارة بإبراز المستندات. بل قد يكون في اتهامه ما يدعو إلي الاحتياط ومنعه من العمل العام الموكول إليه، أو ما يمس تبعاً لذلك مركز الوظيفة التي يتولاها، وتؤثر في حسن سير العمل"[٢].

وقد سجلت محكمة القضاء الإداري هذه المعاني بحكمها "..أن الموظف قد تسند إليه تهم وتوجه إليه مآخذ فيقتضي الأمر إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق فيها توصلاً للحقيقة وانبلاجها في جو خال من مؤثراته أو بعيد عن سلطانه، أو لأن في اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكول إليه بتجريده منه وكف أيديه عنه، أو لأن في الاتهام ما يشينه فيمس تبعاً لذلك مركز الوظيفة التي يتولاها ويؤثر في حسن سير العمل فيتنحى عنه حتى يطهر من أدران ما شابه وعلق به. من أجل ذلك شرع الإيقاف واستهديت غايته وحكمته"[٣].

وقضت المحكمة الإدارية العليا بـ "أن الموظف قد تسند إليه تهم أو توجه إليه مآخذ ويدعو الحال إلى الاحتياط والتصون للعمل الموكول إليه بكف يده عنه

---

(١) عبد الباقي، محمد عجمي. "الوقف الاحتياطي للموظفين العموميين"، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الرابعة عشرة، العدد الأول، يناير - مارس ١٩٧٠م، ص ١٠٤-١٠٦.

(٢) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٣١١.

(٣) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة،المرجع السابق، حكم سبقت الإشارة إليه.

كما يقتضي الأمر إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق في جو خال من مؤثراته وبعيد عن سلطاته توصلاً لانبلاج الحقيقة في أمر هذا الاتهام(1).

تلك هي المبررات التي تستدعي وقف العامل المتهم احتياطياً عن العمل لمصلحة التحقيق، غير أن الخلاف في الفقه قد احتدم حول مدى أمكان الوقف الاحتياطي للمصلحة العامة؟ وبمعنى آخر هل يجوز الوقف الاحتياطي حتى ولو لم يكن هناك تحقيق قائم فعلاً؟ أيدت غالبية الفقه الإداري الوقف الاحتياطي للمصلحة العامة، أي دون أن يكون هناك تحقيق مفتوح، بالنظر إلى الحكمة من نظام المحاسبة في مجموعه والذي يستهدف تأمين سير العمل الإداري بنظام وكفاية(2).

٣- السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي:-

منحت قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة سلطة الوقف الاحتياطي إلى الجهة الإدارية، فقد كان قرار الوقف الاحتياطي يصدر عن وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة(3)، ثم صدر القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م وأعطى الاختصاص بإصدار قرار الوقف الاحتياطي إلى الوزير بالإضافة إلى وكيل الوزارة ورئيس المصلحة(4).

ولم يحدث تعديل للسلطة المختصة بالوقف الاحتياطي في ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م(5).

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، المرجع السابق،حكم سبقت الإشارة إليه، ص ١٠٣٦.

(2) الطماوي سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٤٠٠ وما بعدها.

(3) (م ٩٥ من القانون).

(4) (م ٩٥ من القانون).

(5) (م ٦٤ من القانون).

وصدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م ونص في المادة ١/٨٣ على أنه "للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطياً". وقد حددت الفقرة الثانية من المادة الثانية من هذا القانون المقصود بالسلطة المختصة بأنها الوزير المختص والمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص كما سبق القول.

٤- شروط الوقف الاحتياطي:-

يتعين لوقف العامل المتهم احتياطياً عن العمل، أن تتطلب مصلحة التحقيق هذا الإجراء، وأن يصدر قرار الوقف عن السلطة المختصة، وألا تزيد مدة الوقف الاحتياطي عن ثلاثة أشهر، وألا تمتد إلا من المحكمة المختصة.

٤/١- أن تقتضي مصلحة التحقيق الوقف الاحتياطي:-

يتضح من نصوص قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة أنه يشترط لوقف العامل المتهم احتياطياً عن العمل أن تتطلب مصلحة التحقيق هذا الإجراء، وذلك بأن يتعارض استمرار العامل في أداء العمل مع سير التحقيق.

ويفترض هذا الشرط أن يكون هناك تحقيق إداري قائم مع العامل المتهم. وقد فصلت المحكمة الإدارية العليا هذا الشرط بحكمها أن "**وقف الموظف عن العمل احتياطياً، لا يسوغ إلا إذا كان ثمة تحقيق، واقتضت مصلحته هذا الإيقاف، فإذا أصدر قرار الوقف بعد انتهاء التحقيق الإداري الذي باشرته النيابة الإدارية، وبعد انتهاء التحقيق الذي باشرته النيابة العامة، وصدور الحكم الجنائي في الاتهام الذي أوقف المدعي بسببه، فإن قرار الوقف- والحال كذلك- يكون قد تم على غير ما يقضي به القانون، حيث لم يكن ثمة تحقيق يجري مع الموظف تقتضي مصلحته هذا الإيقاف وإنما صدر القرار- على ما بين من الأوراق- بمناسبة النظر في إنهاء خدمته للحكم عليه في الجناية المشار إليها، ومن ثم يكون قـرار الوقف فاقداً**

السبب الذي قـام عليه مشوباً بالبطلان[1].

ومن الأحكام الحديثة للمحكمة الإدارية العليا أن: "وقف العامل احتياطياً عن العمل منوط ليس بإجراء تحقيق معه، بل أن تقتضي مصلحة التحقيق معه هذا الوقف، أي أن وقف العامل احتياطياً لا يكون إلا إذا أسندت إليه مخالفات ويدعو الأمر إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكول إليه بكف يده وإقصائه عنه، ليجري التحقيق معه في جو خال من مؤثراته وبعيد عن سلطانه"[2].

٢/٤- صدور قرار الوقف الاحتياطي عن السلطة المختصة:-

يشترط في قرار الوقف الاحتياطي أن يصدر عن السلطة المختصة به قانوناً، وهي الجهة الإدارية المختصة، أو من تفوضه في هذا المجال، وإلا كان هذا القرار باطلاً أو منعدماً بحسب الأحوال. وتقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد "..ولقد استخلصته المحكمة من وقائع الطعن أن الاتهام المنسوب إلى الطاعنين والمخالفات الموجهة إليهما، لها طابعها المالي، فقد كان يتحتم على الجهة الإدارية أن تحيل التحقيق فيها إلى النيابة الإدارية باعتبارها جهة التحقيق المختصة دون غيرها بإجراء مثل هذا التحقيق، وحيث أنه وقد صدر قرار وقف الطاعنين، بناء على التحقيق الإداري الذي أجرته وزارة الري بمعرفة اللجنة المشكلة بالقرار الوزاري رقم (١٧٢) لسنة ١٩٨٥م، والذي صدر على أساسه القرار المطعون فيه بوقف الطاعنين، وبناء على ذلك فإن هذا القرار يكون صدر مشوباً بعدم الاختصاص الذي يصل إلى درجة غصب السلطة إذ قضى بوقف الطاعنين عن العمل بناء على التحقيق في واقعة المخالفة المنسوبة إليهما بمعرفة لجنة إدارية، أي بمعرفة جهة أخرى غير الجهة القضائية التي نص القانون على أنها تختص

---

(1) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة لمبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع من عام ١٩٨٥م وحتى عام ١٩٩٣م، الجزء ٩، ص ٩٠-٩١.

(2) حكم مشار اليه في : نفس المرجع، ص ٥٢٨-٥٢٩.

دون غيرها بإجراء التحقيق فيها لكونها مخالفة مالية وهي النيابة الإدارية، ومن ثم تكون تلك اللجنة الإدارية قد اغتصبت اختصاص هيئة قضائية في إجراء التحقيق المذكور مما يجعله مشوباً بالبطلان، ويجعل القرار الصادر بناء عليه بوقف المذكورين مبنياً على تحقيق باطل طبقاً لما نصت عليه المادة (٧٩) مكرراً من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، والمضافة بالقانون رقـــم (١١٥) لسنة ١٩٨٣م حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة (٧٩) مكرراً صراحة على أن يقع باطلاً كل إجراء أو تصرف على خلاف أحكام الفقرتين السابقتين. ومن حيث أنه لذلك فقد كان يتعين على الحكم الطعين إلغاء القرار المطعون فيه، لما اعتبره من بطلان وعدم مشروعية بسبب غصب السلطة الذي قام عليه التحقيق الذي أنبنى عليه قرار الوقف.."[1].

٤/٣- ألا تزيد مدة الوقف الاحتياطي عن ثلاثة أشهر وألا تمتد إلا بقرار من المحكمة المختصة:-

أشترط المشرع في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة أن يقتصر حق الجهة الإدارية في وقف العامل المتهم احتياطياً على مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر[2]، وذلك لما يترتب على الوقف من خطورة تجاوز في آثارها كثيراً من الجزاءات الإدارية[3].

ووفقاً لهذا الشرط، للإدارة أن توقف العامل لأية مدة في نطاق الأشهر الثلاثة وأن تمد الوقف لمرات عديدة بشرط ألا يتجاوز مجموع مدة الوقف الحد الأقصى المحدد قانوناً، وهو ثلاثة أشهر[4].

---

(١) حكم مشار إليه في : نفس المرجع، ص ٥٢٣ وما بعدها.

(٢) (م ٩٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م، والمادة ٩٥ من القانون رقم ٧٣ لـسنة ١٩٥٧م، والمادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة من القانون رقم ٥٨ لـسنة ١٩٧١م والمادة ١/٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م).

(٣) الطماوي سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السباق، ص ٣٩٨.

(٤) نفس المرجع، نفس الصفحة.

أما إذا أرادت جهة الإدارة أن توقف العامل لأكثر من هذه المدة فعليها أن تلجأ إلى المحكمة التأديبية المختصة[1].

وتملك المحكمة سلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بتمديد مدة الوقف الاحتياطي، فهي تمد الوقف الاحتياطي دون قيد زمني، كما أن لها رفض طلب الإدارة بالتمديد بصرف النظر عن صحة أو بطلان قرارها في هذا الخصوص، فضلاً عن أن المحكمة تستطيع تحديد مدة معينة ليعاد إليها الأمر بعد ذلك أو أن تأمر بالوقف لحين الانتهاء من المحاكمة[2].

وعلى أية حال، فإن المحكمة لا تأمر بتمديد الوقف الاحتياطي تلقائياً، وإنما تعتمد في ذلك على ضوابط معينة، فهي تراعي تقدير المبرر الجديد كسبب من الأسباب الموجبة لمد الوقف، كما تراعي العائد على المرفق من استمرار الوقف الاحتياطي ومدى فائدته أمام موظف بلا عمل ويتقاضى عنه نصف الأجر أو كله ان قضى له بذلك[3].

والأصل هو بطلان القرار الصادر بالوقف الاحتياطي إذا ما جاوز مدة الثلاثة أشهر دون تمديد من المحكمة المختصة، على أن المحكمة الإدارية العليا قد قضت بصحة قرار الوقف الذي يجاوز المدة المحددة قانوناً إذا أقرت المحكمة المختصة ذلك صراحة أو ضمناً، ومما قضت به المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن: " **إن المدة المحددة للوقف عن العمل لمصلحة التحقيق والتي تصدر عن**

---

(1) (م ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٦٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ١/٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م. وتجدر الإشارة إلى أن القرار بتمديد مدة الوقف الاحتياطي كان يصدر من مجلس التأديب في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م).

(2) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٣٥٨، عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٥٢٢.

(3) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٣٢٧.

الجهة الإدارية وإن كان القانون قد حدد لها حد أقصى وهو ثلاثة شهور إلا أن هذه المدة كما جرى قضاء هذه المحكمة هي مدة تنظيمية لا يترتب البطلان على تجاوزها وأن ما يصدر من قرارات من الجهات الإدارية عن مدد تربو عليها يصححها إقرار المحكمة التأديبية لهذا الوضع عند عرض الأمر عليها بعد ذلك، سواء كان هذا الإقرار صريحاً أو ضمنياً بالموافقة على المد من مدة لاحقة"[١].

ويرى الباحث أن هذا القضاء للمحكمة الإدارية العليا محل نظر، وذلك أن القانون قد نص بصفة آمرة على عدم جواز مد مدة الوقف الاحتياطي إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة، ومن ثم فإن قرار الإدارة بالوقف الاحتياطي لأكثر من ثلاثة أشهر يكون باطلاً لمخالفة القانون.

٥- آثار الوقف الاحتياطي:-

يترتب على وقف العامل المتهم احتياطياً عن العمل ثلاثة آثار، تتمثل في إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل الموقوف، ووقف صرف نصف المرتب الذي يتقاضاه، وتأجيل ترقيته.

وسيتناول الباحث دراسة هذه الآثار تباعاً على النحو الآتي:-

٥/١- إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل[٢]:-

من آثار الوقف الاحتياطي زوال ولاية الوظيفة الإدارية عن العامل المتهم بمجرد صدور القرار بوقفه، ويمثل هذا الأثر الغاية التي شرع من أجلها الوقف الاحتياطي، ومن ثم فإذا باشر العامل عملاً بعد صدور القرار بإيقافه فإن هذا العمل يكون منعدماً لصدوره من شخص لا ولاية له في القيام به، ما لم تطبق نظرية الموظف الفعلي إذا ما توافرت شروطها.

---

(١) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة. الجزء ٩، المرجع السابق، ص ٨٤.

(٢) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٦٤.

على أن حرمان العامل مؤقتاً عن القيام بأعمال وظيفته لا يعني تحلله من واجبات الوظيفة التي يظل ملتزماً بها خلال مدة الإيقاف، عدا بعض الواجبات اللصيقة بأداء الخدمة مثل الإقامة في مكان العمل أو القيام بنشاط خاص، بشرط ألا يكون ذلك متعارضاً مع الوظيفة الأصلية.

٢/٥- وقف صرف نصف المرتب:-

كان المشرع ينص في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م على أنه "ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف مرتبه ابتداء من اليوم الذي أوقف فيه، ما لم يقرر مجلس التأديب صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة إلى أن يقرر عند الفصل في الدعوى التأديبية ما يتبع في شأن المرتب عن مدة الوقف، سواء بحرمان الموظف منه أو بصرفه إليه كله أو بعضه"[١].

وقد استحدث المشرع أحكاماً جديدة فيما يتعلق بوقف صرف نصف المرتب للعامل الموقوف بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م، حيث نصت المادة ٦٤ على أنه "ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه ابتداء من اليوم الذي تحال فيه للمحكمة[٢]، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر صرف أو عدم صرف الباقي من مرتبه. فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف المرتب كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأن نصف مرتبه، وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الإنذار، صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه. فإذا عوقب بعقوبة أشد، تقرر السلطة التي وقعت العقوبة، ما يتبع في شأن المرتب الموقوف صرفه".

---

(١) (م ٩٥ من القانونين).

(٢) أصدر المشرع التفسير التشريعي رقم ٤ لسنة ١٩٦٥م بتعديل المادة ٦٤ وقرر أن وقف صرف نصف مرتب العامل الموقوف احتياطياً عن العمل يبدأ من تاريخ الوقف وليس من اليوم الذي يحال فيه إلى المحكمة.

ثم ردد المشرع في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م [١]والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م[٢] ذات الأحكام الواردة في المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م.

وبمطالعة النصوص المتقدمة، يتضح أنها قد تضمنت الأحكام التالية:-

٥/٢/١- يوقف صرف مرتب العامل من تاريخ صدور قرار بوقفه احتياطياً عن العمل.

٥/٢/٢- يتعين لاستمرار وقف صرف النصف الموقوف من مرتب العامل إلى ما بعد تحديد مسئوليته أو إعادته إلى عمله توافر شرطين، وإلا تم صرف المرتب كاملاً. الشرط الأول: أن تعرض السلطة التي قررت الوقف الاحتياطي أمر المرتب الموقوف صرفه على المحكمة المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من مرتب العامل الموقوف. وإذا لم يعرض الأمر على المحكمة خلال هذا التاريخ وجب صرف المرتب كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه.

أما الشرط الثاني: فهو أن تصدر المحكمة قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، وإلا صرفت جهة الإدارة للعامل الموقوف مرتبه كاملاً.

٥/٢/٣- وعلى أية حال، فإن مصير الجزء الموقوف من مرتب العامل يتحدد وفقاً للنصوص السابقة على النحو الآتي:-

إذا برئ العامل الموقوف أو حفظ التحقيق في مواجهته أو جوزي بعقوبة الإنذارأو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسة أيام فإنه يصرف إليه ما يكون قد أوقف من مرتبه.

---

(١) (م ٦٠ من القانون).

(٢) (م ٨٣ من القانون).

أما إذا جوزي بعقوبة أشد فإن على السلطة التي وقعت الجزاء أن تقرر ما يتبع في شأن المرتب الموقوف صرفه.

وإذا جوزي بعقوبة الفصل من الخدمة تنتهي خدمته من تاريخ وقفه احتياطياً عن العمل، على ألا يسترد منه ما سبق أن صرف له من مرتب.

٥/٣- تأجيل الترقية:-

نصت المادة ١٠٦ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أنه "لا يجوز ترقية موظف محال إلى المحكمة التأديبية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف وفي هذه الحالة يسري حكم المادة ١٠٤، فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من سنة وثبت عدم إدانة الموظف وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الدرجة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية"[1].

ونصت المادة ٧٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م على أنه "لا يجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف وفي هذه الحالة تحجز للعامل الدرجة لمدة سنة فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقعت عليه عقوبة الإنذار وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها في التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية.

ونصت المادة ٦٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م على أنه "لا تجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف وفي هذه الحالة تحجز للعامل الفئة لمدة سنة فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقعت عليه عقوبة الإنذار أو

---

(١) تنص المادة ١٠٤ على أنه "في حالة الخصم من المرتب لغاية خمسة عشر يوماً وفي حالة تأجيل العلاوة مرة تقل عن سنة تحجز الدرجة للموظف إن كان له حق في الترقية إليها بالأقدمية على ألا تزيد مدة حجز الدرجة على السنة".

الخصم أو الوقف عن العمل لمدة تقل عن خمسة أيام وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها ويمنح أجرها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية".

وتنص المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على أنه "لا تجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ".

وقد تعرض القضاء الإداري من جهته لحالة تأجيل الترقية وحكم بأنه "إن ما نص عليه القانون من عدم ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الموقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، إنما يقرر أصلاً من الأصول التي يتضمنها حسن سير الإدارة وتنظيمه على نحو يوفق بين مصلحة الموظف حتى يفصل فيما ينسب إليه مما استوجب محاكمته تأديبياً، **فلا يجوز ترقيته خلال ذلك. ولا يكون الموظف بصالح وقتئذ للترقية. فالترقية في هذه الحالة تظل معلقة على شرط أن تثبت عدم إدانته في تلك المحاكمة**"[1].

ويتضح مما تقدم، أنه لا يجوز ترقية العامل الموقوف احتياطياً عن العمل خلال مدة الوقف، على أن تحجز له درجة- إذا كان مستحقاً للترقية- على ألا تزيد مدة حجز الدرجة عن سنة، فإذا ثبت بعد ذلك عدم إدانة العامل أو وقعت عليه عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب أو الوقف لمدة لا تجاوز خمسة أيام وجب عند ترقيته حساب أقدميته في الدرجة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص ١٤٤٣.

يكن موقوفاً ويتقاضى الفروق المستحقة له عند هذه الترقية اعتباراً من التاريخ الذي تمت فيه الترقية حكماً.

أما إذا رقي العامل الموقوف خطأ فإن قرار ترقيته يكون معيباً، وعلى ذلك فالترقية تتحصن بفوات ميعاد الستين يوماً[1][2].

والمشرع قد حظر ترقية العامل الموقوف احتياطياً عن العمل، لأن الترقية تحمل معنى التكريم والثقة في العامل المرقى، ويتنافى مع هذا وقف العامل عن العمل، لأن هذا الوضع يلقي بظلال الريبة والشك على سمعة العامل ومقدرته[3].

ومن المقرر أن تأجيل الترقية لا يستمر إلى مالا نهاية وإنما يزول بزوال السبب الموجب له، فإذا رجعت جهة الإدارة عن قرارها خلال مدة الوقف الاحتياطي، أو رفضت المحكمة مد الوقف، ولم يكن العامل قد أحيل بعد إلى المحاكمة، فإنه يسترد صلاحيته للترقية لزوال السبب المانع[4].

خامساً : شكل التحقيق:

لم يضع المشرع تنظيماً متكاملاً للتحقيق الإداري، وبصفة خاصة التحقيق الذي تتولاه الجهة الإدارية[5]. وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى هذا المعنى بأنه " لم تتضمن النصوص ما يوجب إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية [مع ملاحظة التعديل التشريعي الذي طرأ في هذا الخصوص]، ولا ما يوجب إفراغه

---

(1) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٦٧-١٦٨.

(2) قضيت محكمة القضاء الإداري بأنه **"أما إذا رقي العامل الموقوف خطأ بالمخالفة للمادة المذكورة (المادة ٧٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م) فإن قرار ترقيته معيباً ولكنه لا يعتبر باطلاً وعلى ذلك تتحصن الترقية بفوات ميعاد الستين يوماً"**. حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ١٦٧.

(3) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٤١٣-٤١٤.

(4) نفس المرجع، ص ٤١٧.

(5) نفس المرجع، ص ٥٧٨.

في شكل معين أو وضع مرسوم إذا ما تولته الجهة الإدارية ذاتها أو بأجهزتها القانونية المتخصصة في ذلك، كما لا يترتب جزاء البطلان على إغفال إجرائه على وجه خاص، وكل ما ينبغي هو أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة، ومراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته بأن تتوافر ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة "(١).

على أن التساؤل الذي يمكن طرحه: هل يشترط أن يجري التحقيق كتابة؟

كانت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة تنص على أنه يجوز أن يكون التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوى الجزاء. على أن المشرع قد ألغى مبدأ التحقيق الشفهي وقرر الطابع الكتابي للتحقيق في المادة ٦٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م بشأن العاملين المدنيين بالدولة بأنه "لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".

هذا وقد عاد المشرع وأتخذ موقفاً وسطاً بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م بشأن العاملين المدنيين بالدولة، حيث نص في الفقرة الأولي من المادة ٥٦ على أن التحقيق يكون كتابة، ونص في الفقرة الثانية على جواز إجراء التحقيق شفاهة بالنسبة لجزائي الإنذار والخصم من الأجر لمدة ثلاثة أيام على أن يثبت مضمونة في القرار الصادر بتوقيع الجزاء.

وقد احتفظ المشرع بهذا الحكم في المادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة.

وسوف يدرس الباحث الكتابة باعتبارها ضمانة من ضمانات التحقيق بشئ من التفصيل فيما بعد.

---

(١) حكم مشار إليه في : نفس المرجع، نفس الصفحة.

سادساً: التصرف في التحقيق:-

سبق القول أن الاختصاص بالتحقيق ينعقد لجهة الإدارة والنيابة الإدارية، ولذلك فإن هذه الجهات تتولى التصرف في التحقيق الذي تجريه.

١- التصرف في التحقيق بمعرفة الجهة الإدارية:-

بعد فراغ الجهة الإدارية من التحقيق تتصرف فيه بالحفظ، أو بتوقيع الجزاء بناء على هذا التحقيق، أو أن تأمر بإحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية طالبة إحالة العامل المتهم إلى المحاكمة، كما أن لجهة الإدارة إبلاغ النيابة العامة بالمخالفة المرتكبة إذا كانت تشكل جريمة جنائية.

١/١- حفظ التحقيق:-

قد يرى المحقق اقتراح حفظ التحقيق الذي أجراه، وذلك استناداً إلى سبب قانوني أو موضوعي أو لعدم الملاءمة في رفع الدعوى لعدم الأهمية[1].

وقد نص المشرع على سلطة الجهة الإدارية في حفظ التحقيق في المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية بأنه " إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها".

وتنص المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على أنه "يكون الاختصاص في التصرف في التحقيق كما يلي:

١- لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق. للرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق ..

---

(١) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري ، المرجع السابق، ص ٤٦٣.

٢- للسلطة المختصة حفظ التحقيق .. "[1].

والحفظ نوعان: حفظ مؤقت وحفظ قطعي، ويستند القرار بالحفظ المؤقت إلى سببين هما: عدم معرفة الفاعل وعدم كفاية الأدلة. أما الحفظ القطعي فيكون لأسباب عديدة هي: عدم الصحة وعدم المخالفة، وعدم الأهمية، وسابقة الفصل في الموضوع، وامتناع المسؤولية، وامتناع العقاب، وعدم جواز إقامة الدعوى لترك العامل الخدمة، وسقوط الحق في إقامة الدعوى بمضي المدة، وانقضاء الادعاء بالوفاة[2].

وسوف يستعرض الباحث هذه الأسباب للحفظ تفصيلاً عند دراسة الحفظ بمعرفة النيابة الإدارية.

والفارق بين الحفظ المؤقت والحفظ القطعي كبير وجوهري، ففي حالة الحفظ المؤقت يمكن إعادة التحقيق في المخالفة المرتكبة، إذا ظهرت أدلة جديدة وتوقيع الجزاء إذا توافرت أسبابه، أما في الحفظ القطعي فإن القرار الصادر به يكتسب الحجية، بحيث لا يمكن ملاحقة العامل مستقبلاً عن ذات المخالفة موضوع التحقيق والا كان القرار الصادر بالجزاء بعد ذلك باطلاً أو معدوماً بحسب الظروف[3].

٢/١- توقيع الجزاء الإداري:-

إذا باشرت الجهة الإدارية التحقيق، واستقرت عقيدتها على إدانة العامل المتهم، وكان الفعل مما يستأهل جزاء تختص به، فإنه يجوز لها توقيع الجزاء المناسب، كما يجوز للجهة الإدارية توقيع الجزاء إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق

---

(١) تعنى السلطة المختصة الوزير المختص والمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلـي ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص كما سبق القول .

(٢) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب ، المرجع السابق، ص ٥٩٩ - ٦٠٠.

(٣) نفس المرجع، ص ٦٠٠.

وأحيلت إليها الأوراق لتوقيع الجزاء[1].

وإذا كان هناك أكثر من عامل قد اشترك في ارتكاب مخالفة واحدة، وكان البعض منهم يستحق توقيع جزاء مما يدخل في اختصاص الرئيس الإداري، فإن التحقيق يحال إلى جهاتهم الرئاسية لتوقيع الجزاء عليهم. ويعد هذا الإجراء من قبيل التخفيف بالنظر إلى الآثار الخطيرة التي قد تترتب على الإحالة إلى المحاكمة[2].

١/٣- إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية[3]:-

وفي هذه الحالة تباشر الجهة الإدارية التحقيق وفقاً لقواعد الاختصاص، غير أنها ترى إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة الإدارية لإحالة العامل المتهم إلى المحكمة التأديبية، أو أن ترى الجهة الإدارية إحالة العامل إلى المحاكمة عن مخالفة انتهت النيابة الإدارية في التحقيق بشأنها إلى الاكتفاء بتوقيع الجزاء الإداري.

وتنص المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في هذا الصدد على أنه "إذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة".

١/٤- إبلاغ النيابة العامة بالمخالفة الإدارية[4]:-

إذا أسفر التحقيق الذي أجرته الجهة الإدارية عن أن سلوك العامل المتهم يشكل جريمة جنائية فإن على الجهة الإدارية إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة العامة لإجراء شؤونها فيها.

---

(1) شاهين، مغاوري محمد. القرار التأديبي وضماناته ، المرجع السابق، ص ٤٧٢.

(2) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٦٠٣.

(3) محجوب، ثروت محمود عوض. المرجع السابق، ص ٥٢٨ -٥٢٩.

(4) نفس المرجع، ص ٥٣٠.

وهذا الوجه من أوجه التصرف في التحقيق إلزامي بالنسبة إلى الجهة الإدارية، عملاً بنص المادة ٢٦ من قانون الإجراءات الجنائية التي تقضي بأنه "يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو اقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي".

٢- التصرف في التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية:-

إذا باشرت النيابة الإدارية التحقيق فإنها تتصرف فيه بالأوجه التالية:-

١-الحفظ ٢- الإحالة إلى الجهة الإدارية لتوقيع الجزاء ٣- الإحالة إلى المحكمة التأديبية المختصة ٤-الإحالة إلى النيابة العامة ٥-اقتراح الفصل بغير الطريق التأديبي.

وسوف يدرس الباحث هذه الأوجه على التفصيل الآتي:-

١/٢- حفظ التحقيق:-

حددت المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية أسباب حفظ النيابة الإدارية للتحقيق، وهي عدم معرفة الفاعل، وعدم كفاية الأدلة، وعدم الصحة، وعدم المخالفة، وعدم الأهمية، وسابقة الفصل في الموضوع، وامتناع المسؤولية، وامتناع العقاب، وعدم جواز إقامة الدعوى لترك العامل الخدمة، وسقوط الحق في إقامة الدعوى بمضي المدة، وانقضاء الادعاء بالوفاة.

٢/١/١- الحفظ لعدم معرفة الفاعل:-

نصت الفقرة الأولي من المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية على حفظ التحقيق لعدم معرفة مرتكب المخالفة الإدارية، وذلك أن الدعوى الإدارية لا ترفع أو يوقع الجزاء الإداري إلا على من يثبت في حقه

ارتكاب مخالفة إدارية أو مالية، تطبيقاً لمبدأ شخصية العقوبة[1].

والقرار بحفظ التحقيق لعدم معرفة الفاعل قرار مؤقت يسمح بإعادة فتح التحقيق مرة أخرى، على أن يتوافر لذلك شرطان: الأول: تحديد شخص ومرتكب الفعل الذي كان مجهولاً وقت التحقيق، والثاني: عدم سقوط المخالفة بمضي المدة[2].

والأصل أن يصدر قرار الحفظ لعدم معرفة الفاعل عن الجهة الإدارية سواء تولت هي التحقيق أو تولته النيابة الإدارية[3]. وتنص المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على هذا المعنى بأنه " إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها ".

وعلى الجهة الإدارية إصدار قرار الحفظ خلال خمسة عشر يوماً من إبلاغها بنتيجة التحقيق[4]، وذلك حتى لا يظل مركز العامل المتهم معلقاً مدة طويلة من الزمن، لما يتعرض له من أخطار مادية وأدبية من جراء ذلك[5].

---

(1) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٦٣ – ٤٦٤.

(2) محجوب، ثروت محمود عوض. المرجع السابق، ص ٥٤٨.

(3) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٩٩.

(4) (م ٤/١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية). وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى أن ميعاد الخمسة عشر يوماً ميعاد تنظيمي لا يترتب على مخالفتة البطلان، وذلك بحكمها: "ومن حيث أن المحكمة ترى بادئ ذي بدء أن الميعاد الذي نص عليه في المادة ١٢ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨م الذي أوجب المشرع فيه على الجهة الإدارية أن تصدر خلاله قرارها بالحفظ أو بتوقيع الجزاء إنما هو ميعاد تنظيمي من قبيل المواعيد المقررة لحسن سير العمل دون أن يكون المشرع قد قصد إلى حرمان الإدارة من استعمال سلطتها بالنسبة للموظف المنسوب إليه الاتهام بحفظ هذا الاتهام أو بمجازاته بعد انقضاء هذا الميعاد". حكم مشار إليه في :عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٣٨٥ (الهامش رقم ١).

(5) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٦٠٣.

٢/١/٢- الحفظ لعدم كفاية الأدلة:-

نصت على هذا الوجه من أوجه تصرف النيابة الإدارية في التحقيق الفقرة الثانية من المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية. ويفترض الحفظ لعدم كفاية الأدلة أن هناك تحقيقاً قد أجري مع العامل المتهم ونتج عنه دليل غير كاف لإقامة المسؤولية تجاهه[١].

والقرار بحفظ التحقيق لعدم كفاية الأدلة قرار مؤقت كالقرار بالحفظ لعدم معرفة الفاعل، ومن ثم فإن هذا القرار لا يحوز الحجية وإنما يجوز للمحقق إعادة فتح التحقيق في حالة ظهور أدلة جديدة كافية بذاتها أو بالإضافة إلى الأدلة التي كانت قائمة وقت التحقيق، عملاً بمبدأ تساند الأدلة في قيام المسؤولية ضد المتهم، على أنه يشترط لإعادة التحقيق لظهور الأدلة الجديدة ألا تكون المخالفة المرتكبة قد سقطت بالتقادم[٢].

والدليل يعتبر جديداً إذا كان قد وجد أو اكتشف بعد صدور القرار المؤقت بحفظ التحقيق، أو كان موجوداً ومعلوماً قبل صدور قرار الحفظ، ولكنه لم يعرض على المحقق ولم يكن بالامكان عرضه عليه[٣].

وتكمن القيمة الأساسية للدليل الجديد في تغيير طبيعة التحقيق السابق الذي حفظ مؤقتاً، وذلك بإثبات الاتهام في مواجهة العامل المتهم أو بترجيح براءته.

٢/١/٣- الحفظ لعدم الصحة:-

نصت الفقرة الرابعة من المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية على أن حفظ التحقيق لعدم الصحة يكون في حالتين: الأولى: وهي الإبلاغ عن واقعة لم تحدث أصلاً سواء من العامل المتهم أو من غيره. والثانية:

---

(١) محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٥٥٠.

(٢) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(٣) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري ، المرجع السابق، ص ٤٦٦.

حدوث المخالفة من الناحية الفعلية، ولكن لا يصح إسنادها إلى العامل المتهم لكونها من فعل المجني عليه أو المبلغ عنها أو الشاكي أو من الغير.

٢/١/٤- الحفظ لعدم المخالفة:-

يحفظ التحقيق لعدم المخالفة إذا تبين أن الأفعال التي نسبت إلى العامل المتهم قد وقعت منه فعلاً، ولكنها لا تشكل خروجاً على مقتضيات الوظيفة، أو إهداراً لأحد الالتزامات المفروضة عليه[1]. وهذا ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية من أن التحقيق يحفظ " لعدم المخالفة إذا كان ما وقع من العامل حسب ما تكشف عنه التحقيق لا يشكل مخالفة تأديبية ".

٢/١/٥- الحفظ لعدم الأهمية:-

ورد النص على حفظ التحقيق لعدم الأهمية، في الفقرة السادسة من المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية، بأن التحقيق يحفظ إذا كانت المخالفة هينة الأثر وكانت مبررات التقاضي عنها أولى بالرعاية.

ووفقاً لهذا النص فإن حفظ التحقيق لعدم الأهمية يفترض ثبوت المخالفة في حق العامل المتهم، ولكنها تتسم بالبساطة، بحيث لا تستوجب مجازاته عنها، فضلاً عن أن مبررات التخلي عنها أولى من توقيع الجزاء الإداري.

هذا ويخضع تقدير أهمية المخالفة التي تستوجب حفظ التحقيق للسلطة المختصة بالتصرف في التحقيق، بحيث يمكن أن تعتمد على اعتبارات لا علاقة لها بالقوانين واللوائح أو الأدلة القائمة، وإنما تلك الاعتبارات التي تقلل أو تزيل خطورة المخالفة الإدارية أو تجعل الضرر المترتب عليها تافهاً[2].

---

(١) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٣٦٧.

(٢) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٤٦٨.

٦/١/٢- الحفظ لسابقة الفصل في الموضوع:-

يعتبر الحفظ لسابقة الفصل في الموضوع تطبيقاً لمبدأ عدم ازدواج الجزاء، إذ أنه لا يجوز محاسبة العامل المتهم عن فعل واحد مرتين، فإذا وقع عليه جزاء عن فعل ارتكبه فلا وجه لتكرار الجزاء عن نفس السلوك، إذ يكون لذلك حجيته على الأمر موضوع التحقيق، بحيث لا يجوز مساءلة العامل عنه مرة أخرى متى كان القرار قد صدر ممن يختص به قانوناً.

وقد قررت هذا الوجه من أوجه التصرف في التحقيق الفقرة السابعة من المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية بالنص على أن التحقيق يحفظ لسابقة الفصل في الموضوع، إذا كان قد صدر قرار من السلطة التأديبية المختصة بالتصرف في المخالفات محل التحقيق.

ويعتبر كذلك الحفظ لسابقة الفصل في الموضوع نتيجة لمبدأ حجية الشئ المقضي به، وذلك إذا تبين أن المخالفة المنسوبة إلى العامل المتهم سبق أن تناولتها من قبل سلطة مختصة بالتحقيق وانتهت بشأنها إلى قرار، فيكون لذلك حجيته على الأمر موضوع التحقيق بحيث لا يجوز مساءلة المخالف عنه مجدداً[١].

ويتعين لحفظ التحقيق لسابقة الفصل في الموضوع توافر شرطان[٢]:

الأول: أن يكون القرار أو الحكم السابق قائماً ،أما إذا تم سحب القرار السابق أو إلغاؤه أم تم إلغاء الحكم السابق لعيب في الشكل أو لبطلان في الإجراءات، فإن ذلك لا يقيد السلطة المختصة بالتحقيق ويجوز مساءلة العامل في هذه الحالة، ما لم تكن المخالفة قد سقطت بمضي المدة. أما الشرط الثاني: فهو أن يكون هناك وحدة في الموضوع والمحل والسبب في الحالة السابقة والحالة المعروضة على سلطة التحقيق.

---

(١) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٣٦٨.

(٢) محجوب، ثروت محمود عوض. المرجع السابق، ص ٥٧٧.

وتجدر الإشارة إلى أنه هناك حالتان لا يشكل قيامهما سابقة للفصل في الموضوع، وهما : إذا كانت الجهة الإدارية قد أصدرت قرارها في التحقيق أثناء مباشرة النيابة الإدارية للتحقيق وقبل التصرف فيه، أما الحالة الثانية فهي إذا كانت الجهة الإدارية قد قامت بالتحقيق مع أحد العاملين وهي غير مختصة بذلك، ففي هذه الحالة يعتبر التحقيق كأن لم يكن ويكون القرار الصادر بشأنه منعدماً، ومن ثم فلا يعتبر هذا القرار سابقة للفصل في الموضوع يجيز حفظ التحقيق(١).

٧/١/٢- الحفظ لامتناع المسؤولية:-

من المبادئ التقليدية في القوانين الجزائية أن الشخص لا يسأل إلا إذا كان يتمتع بالإدراك والاختيار في تصرفاته وقت ارتكاب الفعل(٢). وعلى ذلك فقد جعلت الفقرة الثامنة من المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية العاهة العقلية سبباً لحفظ التحقيق، وذلك إذا ثبت بعد الرجوع إلى أهل الخبرة أن المتهم مصاب بعاهة عقلية وقت وقوع المخالفة.

ويعد المانع من المسئولية للعاهة العقلية من الأسباب التي تتصل بشخص المتهم ولا علاقة له بالمخالفة أو بركنها المادي، ولذلك فإن العاهة العقلية تقتصر على شخص العامل المتهم المصاب دون غيره من الشركاء أو المساهمين في ارتكاب المخالفة(٣).

---

(١) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٣٦٨ – ٣٦٩.

(٢) تنص المادة ٦٢ من قانون العقوبات المصري على أنه " لا عقاب على من يكون فاقد الشعور أو الاختيار في عمله وقت ارتكاب الفعل. اما لجنون أو عاهة في العقل واما لغيبوبة ناشئة عن عقاقير مخدرة أياً كان نوعها إذا أخذها قهراً عنه أو على غير علم منه بها ". وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأن " إعفاء المتهم المصاب بجنون أو بمرض عقلي من المسئولية عن ارتكاب فعل معاقب عليه ليس مردة الإصابة بالجنون أو المرض العقلي وإنما مرده إلى أن يكون فاقداً للشعور والاختيار وقت ارتكاب الفعل " . حكم مشار إليه في : محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق ص ٥٥٩.

(٣) نفس المرجع، نفس الصفحة.

٨/١/٢- الحفظ لامتناع العقاب:-

استقرت التشريعات على عدم توقيع الجزاء على المتهم في حالات معينة، على الرغم من توافر أركان المخالفة وشروط المسؤولية عنها[١] ولعل من أبرز تطبيقات ذلك ما نصت عليه الفقرة التاسعة من المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية من أن يكون الحفظ لامتناع العقـاب أعمالاً لنص المـادة ٢/٧٨ مـن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقـم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م . وتنص المادة ٢/٧٨ على أنه " لا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده"[٢].

وينبغي لامتناع توقيع الجزاء على العامل المتهم وفق هذا النص، أن يكون السلوك المادي مخالفاً للقانون، وأن يعترض العامل على القرار الصادر إليه كتابة، وأن يصدر الرئيس بعد اعتراض العامل أمر كتابي إليه بالتنفيذ[٣].

وهكذا فإذا توافرت هذه الشروط يمتنع عقاب العامل المتهم، ومن ثم يجرى حفظ التحقيق في المخالفة المرتكبة لهذا السبب.

---

(١) تنص المادة ٦٣ من قانون العقوبات المصري على أنه " لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية: أولاً: إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبـت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه .. وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لـم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة ".

(٢) وتقابل هذه المادة المادة ٢/٩٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م والمادة ٢/٥٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٥٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م.

(٣) محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٥٦٠ – ٥٦١.

٢/١/٩- الحفظ لترك العامل الخدمة:-

نصت الفقرة العاشرة من المادة ١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية على حفظ التحقيق لعدم جواز إقامة الدعوى لترك العامل المتهم الخدمة في غير الأحوال التي يجوز فيها تتبعه ومحاسبته قانوناً.

وبموجب هذه الفقرة يتعين على المحقق الأمر بحفظ التحقيق إذا ترك العامل الخاضع للتحقيق الخدمة، وذلك لتعذر إقامة الدعوى في هذه الحالة، على أنه يشترط أن يكون الحفظ في غير الحالات التي ينص فيها القانون على متابعة العامل المتهم ومعاقبته بعد ترك الخدمة.

وقد نص المشرع في المادة ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن العاملين المدنيين بالدولة على حالات التتبع بأنه "لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدء في التحقيق قبل انتهاء خدمته. ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدء في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة".

والأصل ألا يسأل العامل عن المخالفات الإدارية بعد تركه الخدمة وذلك لزوال الرابطة الوظيفية بينه وبين جهة الإدارة. على أن المشرع قد أجاز ذلك استثناء بنص المادة ٨٨ المشار إليها في حالتين: الأولي: وهي إذا بدئ في التحقيق مع العامل المتهم في المخالفة الإدارية أو المخالفة المالية التي يترتب عليها ضياع حق مالي للخزانة العامة قبل تركه الخدمة. ففي هذه الحالة يتعين الاستمرار في إجراءات المحاسبة رغم انقضاء الرابطة الوظيفية. على أنه يجب لذلك توافر شرطين: ألا تكون المخالفة قد سقطت بالتقادم أثناء أو بعد ترك العامل المتهم الخدمة، وأن يكون التحقيق قد بدأ مع العامل قبل تركه الخدمة.

أما الحالة الثانية: فهي إذا ارتكب العامل المتهم مخالفة مالية يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للخزانة العامة. ويشترط للمحاكمة بعد ترك الخدمة في هذه الحالة ألا تكون المخالفة المالية قد سقطت بمضي المدة، وأن يترتب على المخالفة ضياع حق مالي للخزانة العامة، وأن تقام الدعوى في مواجهة العامل المتهم خلال خمس سنوات من ترك الخدمة.

٢/١/١٠- الحفظ لسقوط الحق في الدعوى بالتقادم:-

إذا تبين للمحقق أن الحق في إقامة الدعوى ضد العامل المتهم قد سقط بمضي المدة، فإنه يأمر بحفظ التحقيق[١]. وقد نصت المادة ٩١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة على أن " تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء. وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين ولو لم تكن قد اتخذ ضدهم إجراءات قاطعة للمدة. ومع ذلك إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية[٢].

---

(١) (م ١١/١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية).

(٢) تتبع مجلس الدولة التطور التشريعي للتقادم في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة وغيرها من القوانين في الفتوى الذي أصدره بتاريخ ١٩٨١/٢/٢٣م، وذهب إلى" أن المشرع لم يتناول سقوط الدعوى التأديبية بالتنظيم إلا في ١٩٥٢/٨/٤م عندما أصدر القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢م بإنشاء مجلس تأديبي لمحاكمة الموظفين عن المخالفات المالية. فلقد قضى في المادة (٢٠) من هذا القانون بسقوط الدعوى في المخالفات المالية بمضي خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة وقرر انقطاع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة مع سريان مدة جديدة ابتداء من آخر إجراء من تلك الإجراءات. ولقد بقي الوضع على هذا الحال في ظل العمل بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م إلى أن صدر القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٧م الذي عدل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م فأضاف إليه المادة ١٠٢م مكرر -

هذا ويستند مبدأ تقادم الدعوى إلى ثلاثة أفكار: أولها: تنبيه الجهة الإدارية على عدم التراخي في اتخاذ الإجراءات ضد من يرتكب خطأ من العاملين أثناء قيامه بواجبات وظيفته، حتى لا تسقط الدعوى بمضي المدة. وثانيها: بث الثبات والاطمئنان في داخل الوظيفة العامة، فيما إذا مضت مدة كافية بعد ارتكاب المخالفة ولم تحرك السلطة المختصة الإجراءات، إذ أنه يتعين ألا تصبح المخالفة سلاحاً يسلطه الرئيس على عنق الموظف المخالف على الدوام. وثالثها: أن سكوت الجهة الإدارية مدة معينة من الوقت عن اتخاذ الإجراءات يعني رغبتها في التجاوز عن واقعة ما، وذلك أن مرور الوقت قد يؤدي إلى الصعوبة أو الاستحالة أحياناً في إثبات الوقائع بدقة وتحديد المسئولية[1].

= التي قضت بعدم سقوط الدعوى التأديبية في جميع المخالفات سواء كانت مالية أم إدارية طوال مدة وجود الموظف بالخدمة وسقوطها بمضي خمس سنوات من تاريخ ترك الخدمة. ثم عاد المشرع مرة أخرى إلى مبدأ تقادم الدعوى التأديبية أثناء الخدمة عندما أصدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م الذي قرر في المادة ٦٦ سقوط تلك الدعوى بمضي ثلاث سنوات من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة وانقطاع تلك المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وسريان مدة جديدة ابتداء من آخر إجراء قاطع للتقادم، وأستمر المشرع في اعتناق مبدأ تقادم الدعوى التأديبية في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م بيد أنه أتجه لأول مرة إلى تحديد مدتين للتقادم، وذلك في المادة (٦٢) من القانون إذ قرر إسقاط الدعوى بمضي سنة من تاريخ علم الرئيس بالمخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها، أي المدتين أقرب، من انقطاع تلك المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة إلا أنه لم يحدد أي المدتين تبدأ من جديد بعد الانقطاع وأخذ المشرع بذات الحكم في المادة ٩١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بنظام العاملين المدنيين بالدولة المعمول به حالياً فنص في تلك المادة على أنه " تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء" ، حكم مشار إليه في: عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٣٧٧ (الهامش).

([1]) نفس المرجع، ص ٣٧٨.

٢/١/١١- الحفظ لانقضاء الادعاء بوفاة العامل المتهم:-

يترتب على وفاة العامل المتهم زوال الحق في الادعاء، ومن ثم يأمر المحقق بحفظ التحقيق لهذا السبب، وقد نصت على ذلك المادة ١٢/١١٣ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية، والمادة ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن العاملين المدنيين بالدولة التي تقضي بأنه "لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدء في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته".

ويعد حفظ التحقيق بوفاة العامل المتهم تطبيقاً لقرينة البراءة الأصلية التي مؤداها أن كل متهم برئ إلى أن يصدر في مواجهته حكم نهائي بالإدانة[١].

وبالنظر إلى الطابع الشخصي للوفاة، فإذا شارك المتهم المتوفى مع غيرة من العاملين في ارتكاب المخالفة، فإن التحقيق يحفظ بالنسبة إليه وحده، وتستمر الإجراءات بالنسبة إلى المتهمين الآخرين الأحياء، على أنه لا أثر لوفاة العامل المتهم على الدعاوى المدنية المقامة ضده، إذ يمكن متابعة هذه الدعاوى في مواجهة الورثة أو الإدارة التي يتبع إليها[٢].

٢/٢- الإحالة إلى الجهة الإدارية لتوقيع الجزاء:-

ذكر الباحث فيما تقدم أن النيابة الإدارية إذا رأت أن المخالفة المرتكبة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها على العامل المتهم، فإنها تحيل الأوراق إليها لتوقيع الجزاء[٣]. وعلى ذلك فإن النيابة الإدارية تتصرف في التحقيق الذي تجريه بالإحالة إلى الجهة الإدارية لتوقيع الجزاء الذي يدخل في اختصاصها قانوناً.

---

(١) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري ، المرجع السابق، ص ٤٧٢.

(٢) الطماوى، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٦٤٩.

(٣) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٢٨.

وعلى الجهة الإدارية إصدار القرار بتوقيع الجزاء خلال خمسة عشر يوماً من إبلاغها بنتيجة التحقيق[1]، وذلك حتى لا يظل مركز العامل المتهم معلقاً مدة طويلة من الزمن، لما يتعرض له من أخطار مادية وأدبية من جراء ذلك كما سبق القول.

٣/٢- الإحالة إلى المحكمة التأديبية المختصة:-

بعد أن نص المشرع على سلطة النيابة الإدارية في إحالة أوراق التحقيق إلى الجهة الإدارية لتوقيع الجزاء الإداري، في المادة ٢/١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، نص في نفس المادة على أنه " ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك. وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة".

كما نصت المادة ١٤ من ذات القانون على أنه " إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة ".

وتعد سلطة النيابة الإدارية في الإحالة إلى المحكمة سلطة أصيلة تنبع من ممارسة الاختصاص المسند إليها ومن اقتناعها، دون أن يتوقف ذلك على موافقة أو قبول أي سلطة أو جهة أخرى أو التقيد بميعاد معين[2].

وتتولى النيابة الإدارية إحالة العامل المتهم إلى المحكمة في ثلاث حالات:
الأولى: إذا رأت أن المخالفة تستوجب توقيع جزاء أشد مما تملكه الجهة

---

(١) (م ٤/١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية). وقد أشار الباحث إلى أن الميعاد المنصوص عليه في هذه المادة ميعاد تنظيمي لا يترتب على إغفاله البطلان.

(٢) محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٦١٨.

الإدارية[1]، وتشمل هذه الحالة كافة الحالات التي تختص فيها المحكمة بمعاقبة العاملين المدنيين بالدولة، وثانيها : إذا رأت النيابة الإدارية مبرراً لإحالة العامل المتهم إلى المحكمة[2]، على الرغم من أن الجزاء المقترح يدخل توقيعه في صلاحيات الجهة الإدارية، وذلك منعاً للحرج وتوفيراً للضمانات. وثالثها: حالة التتبع بعد ترك الخدمة[3]، ففي هذه الحالة يتعين على النيابة الإدارية إحالة العامل المتهم إلى المحكمة باعتبارها صاحبة الاختصاص الوحيد في توقيع الجــزاء بعد انقطاع الرابطة الوظيفية بينه (العامل المتهم) وبين الجهة الإدارية بترك الخدمة.

٢/٤- الإحالة إلى النيابة العامة:-

تحيل النيابة الإدارية ملف التحقيق إلى النيابة العامة، إذا كشف التحقيق عن وجود جريمة جنائية. وقد نصت المادة ١٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على ذلك بأنه "إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة، وتتولى النيابة العامة التصرف في التحقيق واستيفائه إذا تراءى لها ذلك، على أن يتم ذلك على وجه السرعة".

وتنص المادة ١٨ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية على أنه "في التبليغات والشكاوى التي يرى إحالتها إلى النيابة العامة بعد التحقيق لانطوائها على جريمة جنائية وفقاً لنص المادة ١٧ من القانون يجب على عضو النيابة الإدارية المحقق تحديد المسئولية الإدارية والمالية والبت فيها دون انتظار التصرف النهائي في الدعوى الجنائية كلما كان ذلك ممكناً".

---

(1) (م ١٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والمادة ١٤ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية).

(2) (م ٢/١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابــة الإداريــة والمحاكمــات التأديبية).

(3) (م ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة).

كما تنص المادة ١١٦ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية على أنه "على عضو النيابة أن يتصدى تحقيقه لما قد ينطوي عليه من جريمة جنائية فإذا تبين له وجودها تعين عليه تقدير مدى جسامتها وأثرها في الموازنة بين حتمية إبلاغ النيابة العامة بها وبين صرف النظر عن ذلك، فإذا رؤى إبلاغ النيابة العامة تعين إحالة الأوراق إليها، وذلك بعد نسخ صورة رسمية منها للتصرف في المسئولية التأديبية كلما كان ذلك ممكناً".

والجرائم التي يكشف عنها تحقيق النيابة الإدارية نوعان: الأول: أي جريمة يكشف عنها التحقيق، والثاني: الجرائم المتعلقة بشهادة الزور واليمين الكاذبة المنصوص عليها في المواد من ٢٩٤ وحتى ٣٠٠ من قانون العقوبات[1].

٢/٥- اقتراح الفصل غير التأديبي:-

نظم المشرع المصري ما يعرف بالفصل غير التأديبي للعاملين، وهو إنهاء خدمة العامل بقرار من رئيس الجمهورية دون التقيد بالإجراءات المنصوص عليها في القانون لمحاسبة العاملين، وقد نص على الفصل بغير الطريق التأديبي في المادة الأولى من قانون الفصل بغير الطريق التأديبي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م، بأنه "مع عدم الإخلال بالسلطات التي يقررها القانون في حالة إعلان الطوارئ، لا يجوز فصل العامل بإحدى وظائف الجهاز الإداري للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال الآتية:

١- إذا أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.

٢- إذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها.

٣- إذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التي يشغلها لغير الأسباب الصحية، وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.

---

(1) محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٦٠٧-٦٠٨.

٤- إذا فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.

ويكون هذا الفصل بقرار من رئيس الجمهورية بعد سماع أقوال العامل، وعلى أن يكون قرار الفصل مسبباً ويبلغ إلى العامل المفصول.

ويختص مجلس الدولة بنظر الطعون التي ترفع ضد قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي".

وإذا تولت النيابة الإدارية التحقيق، فإنه لها- كوجه من أوجه التصرف في التحقيق- أن تقترح فصل العامل المتهم بغير الطريق التأديبي. وقد نصت المادة ١٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في هذا الشأن على أنه "إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لرئيس هيئة النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي. ويكون الفصل في هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص".

كما تنص المادة ١١٩ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية على أنه "إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة فعلى عضو النيابة أن يبين ذلك في مذكرة الرأي وأن يذكر سنده فيما انتهى إليه. وعلى مدير النيابة المبادرة بعرض الأوراق على نائب رئيس الهيئة المختص بالمكتب الفني للعرض على رئيس الهيئة في حالة اقتراح الفصل بغير الطريق التأديبي".

ووفقاً لهذه النصوص، يجوز للنيابة الإدارية، ممثلة في رئيسها، التصرف في التحقيق الذي أجرته باقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة.

الفرع الثاني

المحاكمـــة

يعرض الباحث في هذا الفرع للإحالة إلى المحاكمة، والسلطة المختصة بالمحاكمة، والجزاءات التي توقع في حالة الإدانة.

أولاً: الإحالة إلى المحاكمة:

إذا انتهى التحقيق بغير الحفظ أو صدور قرار عن السلطة الرئاسية المختصة فإن العامل المتهم يحال إلى المحاكمة[1].

والإحالة إلى المحاكمة قرار إداري بالتصرف في التحقيق بتقديم العامل إلى المحكمة أو مجلس المحاسبة المختص، وذلك لمحاكمته عما هو منسوب إليه من مخالفات[2]. والواقع أن الإحالة إلى المحاكمة يعبر عن الاتجاه نحو توقيع جزاء شديد على الموظف، بعد اقتناع السلطة المختصة بمسئوليته عن المخالفات المنسوبة إليه وباستحقاقه الجزاء المناسب[3].

ويعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية أو رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات (إذا كانت المخالفة مالية) بإقامة الدعوى[4] أو بصدور قرار النيابة الإدارية بإحالة العامل المتهم إلى المحاكمة من تلقاء نفسها.

---

(1) نفس المرجع، ص ٦٠٨.

(2) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية. المرجع السابق، ص ١٨٧.

(3) حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٣١٢.

(4) (م ٤ من التفسير التشريعي للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٦٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م). عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. "متى يعتبر العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية -تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٣٩ لسنة ٢٨ق"، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة والعشرون، العدد الأول – يونيو ١٩٨٥م، ص ١١٣.

ويبين الباحث فيما يلي السلطة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة، والآثار التي تترتب على هذا الإجراء.

١- السلطة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة:-

كان قرار الإحالة يصدر قبل صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية عن الجهة الإدارية، وكان يعني الإحالة إلى مجلس التأديب المختص، أما بعد صدور هذا القانون، فإن للنيابة الإدارية إحالة العامل إلى المحاكمة في التحقيقات التي تجريها[1]، وعلى ذلك فإن الإحالة إلى المحاكمة تتم عن طريق الجهة الإدارية والنيابة الإدارية.

١/١- الإحالة إلى المحاكمة بمعرفة الجهة الإدارية:-

نصت المادة ٨٩ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أن القرار بالإحالة إلى المحاكمة يصدر عن وكيل الوزارة المختص، ويتضمن بياناً بالتهم المنسوبة إلى الموظف ويبلغ الموظف بهذا القرار وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته، وذلك قبل انعقاد مجلس التأديب بخمسة عشر يوماً على الأقل.

ونصت المادة ١/٩٨ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م على أن الإحالة "إلى مجلس التأديب الأعلى" تكون بناء على طلب من الوزير المختص إلى وزير العدل مشتملاً على بيان كاف بأوجه الاتهام.

ونصت المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م على أن للوزير إحالة العامل إلى المحاكمة، إذا ألغى قرار الجزاء الصادر عن وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بتوقيع جزائي الإنذار والخصم من المرتب.

وهذا ما قرره المشرع أيضاً في المادة ١/٥٨ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ١/٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

---

(١) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. نفس المرجع، ص ١١٥.

ويعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة من تاريخ صدور القرار من الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات بإحالته إلى المحاكمة.

والرئيس الإداري المختص بالمحاسبة هو الذي يطلب إحالة العامل المتهم إلى المحاكمة ويجب أن يصدر القرار عنه، أما إذا صدر قرار الإحالة عن غيره فإنه يكون باطلاً[1]، وتقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد "إن المادة ٨٩ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م قبل تعديلها بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م جعلت الإحالة إلى المحاكمة التأديبية من اختصاص وكيل الوزارة المختص وقد نصت المادة ١٣٣ مكرر على حق الوزير في أن يعهد لوكيل الوزارة المساعد بالاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة ومن بينها إحالة الموظفين إلى المحاكمة التأديبية، **أما وكيل الوزارة فلا يملك أن ينزل عن اختصاصه ويفوض غيره في مباشرته، ما دام القانون قد عهد به إليه وحده ولم يرخص له في هذا التفويض.**

ومن ثم فإذا ثبت أن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب صدر من وكيل الوزارة المساعد بناء على تفويض وكيل الوزارة الذي استند بدوره إلى قرار صادر من الوزير باختصاص الوكيل المساعد بما يحيله عليه وكيل الوزارة من أعمال، فإذا ثبت ما تقدم، فإن قرار الإحالة إلى طلب التأديب سالف الذكر يكون قد صدر من غير مختص بإصداره"، ويكون باطلاً وتبطل معه كافة الإجراءات التي تترتب عليه.

٢/١- الإحالة إلى المحاكمة بمعرفة النيابة الإدارية:-

تأمر النيابة الإدارية بإحالة العامل المتهم إلى المحكمة في ثلاثة حالات، بناء على طلب الرئيس الإداري المختص، أو بناء على طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، أو أن ترى النيابة الإدارية من تلقاء نفسها إحالة العامل المتهم إلى المحكمة.

---

(1) نفس المرجع، ص ١١٧.

١/٢/١- الإحالة بناء على طلب الرئيس الإداري المختص:-

يكون للرئيس الإداري حق إحالة العامل المتهم إلى المحكمة في حالتين: الأولى: إذا ما طلبت الإدارة إلى النيابة الإدارية تقديم العامل المتهم إلى المحكمة المختصة، سواء بعد تحقيق أجرته بنفسها أو لم يجر تحقيق أصلاً. وقد نصت المادة ٥/١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على ذلك بأنه "فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة".

أما الحالة الثانية فهي أن ترى جهة الإدارة إحالة العامل إلى المحاكمة عن مخالفة انتهت النيابة الإدارية في التحقيق بشأنها إلى الحفظ أو توقيع الجزاء الإداري(١).

والواقع أن حق جهة الإدارة في طلب الإحالة إلى المحاكمة حق أصيل، وذلك أنه طالما أن للإدارة، ممثلة في الرئيس الإداري المختص، توقيع الجزاءات الإدارية على الموظف المخالف، فإنه من باب أولى أن تتنازل عن ذلك الحق إلى المحكمة التأديبية لتوقيع ما تراه من جزاء، إذ ان من يملك الأكثر يملك الأقل(٢).

٢/٢/١- الإحالة بناء على طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات:-

خول المشرع الجهاز المركزي للمحاسبات أن يطلب إلى النيابة الإدارية رفع الدعوى ضد العامل المتهم، إذا رأى أن تصرف النيابة بصدده غير ملائم لما ارتكبه من مخالفة. وقد نص على هذا الحق للجهاز المركزي للمحاسبات المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بأنه "يخطر رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرار الصادر من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية.

ولرئيس الجهاز خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية. وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٤٢.

(٢) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٤٠٦-٤٠٧.

مباشرة الدعوى التأديبية خلال الخمسة عشر يوماً التالية".

هذا كما نصت المادة الخامسة (الفقرة ثالثاً) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات على حق الجهاز في طلب إحالة المخالف إلى المحاكمة إذا اعترض على القرار الصادر من الإدارة بالحفظ أو بتوقيع الجزاء في المخالفات المالية ولم تستجب الإدارة لطلب الجهاز بالتعقيب أو أن يرى الجهاز الإحالة مباشرة دون تعقيب(١).

١/٢/٣- إحالة العامل إلى المحاكمة من النيابة الإدارية تلقائياً:-

نصت المادة ٢/١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه "ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك. وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة".

ونصت المادة ١٤ من نفس القانون على أنه "إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة".

وتعد سلطة النيابة الإدارية في الإحالة إلى المحاكمة سلطة أصيلة تنبع من ممارسة اختصاصها ومن اقتناعها دون أن يتوقف ذلك على موافقة أو قبول من سلطة أو جهة أخرى أو التقيد بميعاد معين(٢).

٢- آثار الإحالة إلى المحاكمة(٣):-

رتب المشرع آثاراً معينة على إحالة العامل المتهم إلى المحاكمة، وهي عدم الترقية وعدم قبول الاستقالة.

---

(١) محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٦٢١.

(٢) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٣٨.

(٣) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٢٩ وما بعدها.

٢/١- عدم جواز الترقية:-

عدم جواز الترقية أحد الإجراءات الاحتياطية التي تجيز القوانين اتخاذها في مواجهة العامل المتهم، والقاعدة أنه لا تجوز ترقية العامل المحال إلى المحاكمة، مهما كان نوع الترقية، سواء أكانت بالأقدمية أو الاختيار، وإذا رقي العامل المتهم بالمخالفة لذلك كان قرار الترقية باطلاً.

ولعل مرد هذا الحظر هو أن الترقية تحمل كما سبق القول معنى التكريم والثقة في العامل المرقى، ويتنافى مع هذا المعنى اتخاذ إجراءات المحاسبة في مواجهته، حيث أن هذا الوضع يلقي بظلال الريبة والشك على سمعة العامل ومقدرته.

وتجدر الإشارة إلى أن العامل المحروم من الترقية تحجز له درجة لمدة سنة إذا كان مستحقاً للترقية، فإذا ثبت بعد ذلك عدم إدانته أو وقعت عليه عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب، وجب عند ترقيته حساب أقدميته في الترقية المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة ويمنح أجرها من هذا التاريخ.

٢/٢- عدم جواز قبول الاستقالة:-

وهذا هو الإجراء الاحتياطي الأخير- إلى جانب الوقف الاحتياطي وعدم جواز الترقية- الذي يجوز اتخاذه ضد العامل المتهم في حالة اتخاذ إجراءات المحاسبة في مواجهته. وقد نصت على عدم جواز قبول استقالة العامل المتهم عند الإحالة إلى المحاكمة المادة ٢/١١٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م والمادة ٤/٧٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٤/٧٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٤/٩٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

وهكذا، فإنه لا يجوز للإدارة قبول استقالة العامل المتهم المحال إلى المحاكمة، وذلك أنه بصدور قرار الإحالة ينتقل الاختصاص إلى المحكمة التأديبية، وهي جزء من

السلطة القضائية، ومن ثم فلا يجوز للسلطة التنفيذية، ممثلة في الإدارة، التدخل في أعمال السلطة القضائية بقبول استقالة العامل المحال إلى المحاكمة[1].

ثانياً: السلطة المختصة بالمحاكمة:

يدرس الباحث السلطة المختصة بالمحاكمة وفقاً لما نصت عليه قوانين العاملين المدنيين بالدولة وغيرها من القوانين فيما يلي:-

١- في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م:-

أعطى المشرع الاختصاص بالمحاكمة في هذا القانون إلى جهتين هما: السلطة الرئاسية ومجالس التأديب، حيث خول السلطة الرئاسية توقيع جزائي الإنذار والخصم من المرتب، وترك لمجالس التأديب سلطة توقيع الجزاءات الأخرى.

وسوف يتناول الباحث اختصاص السلطات الرئاسية ومجالس التأديب في المحاكمة كما يلي:-

١/١- السلطات الرئاسية:-

نصت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أنه "لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً في السنة الواحدة بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه ويكون قراره في ذلك مسبباً ونهائياً.

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها إلا بقرار من مجلس التأديب وذلك مع عدم الإخلال بحكم المادة ٤٤".

ووفقاً لهذا النص، يتولى المحاكمة وكيل الوزارة ورئيس المصلحة، ولأي منهم توقيع جزائي الإنذار والخصم من المرتب في الحدود المذكورة، في حالة الاقتناع بالإدانة، على أن يسبق ذلك سماع أقوال الموظف المتهم وتحقيق دفاعه.

---

(1) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٤١٧.

ويجب أن يكون قرار وكيل الوزارة ورئيس المصلحة بتوقيع الجزاء مسبباً.

١/٢- مجالس التأديب:-

نصت المادة ٨٥ المذكورة على أن الجزاءات الأخرى غير الإنذار والخصم من المرتب لا توقع إلا بقرار من مجلس تأديب، وقد نص المشرع على مجلسين للتأديب هما: مجلس التأديب الأعلى ومجلس التأديب.

١/٢/١- مجلس التأديب الأعلى:-

ويتناول الباحث هذا المجلس من حيث: تشكيله، واختصاصه، والإحالة إليه، وما يوقعه من جزاءات.

١/٢/١/١- تشكيل مجلس التأديب الأعلى:-

يتكون مجلس التأديب الأعلى من وزير العدل، وتكون له الرئاسة، ومن وكيل ديوان الموظفين والنائب العام ومستشار من مستشاري الرأي لمجلس الدولة تختاره الجمعية العمومية لمجلس الدولة ومستشار من محكمة استئناف مصر تختاره جمعيتها العمومية، ومن وكيل وزارة يختاره الموظف المتهم.

ويتشكل مجلس التأديب الأعلى بقرار من وزير العدل[1].

١/٢/١/٢- اختصاص مجلس التأديب الأعلى:-

يتولى مجلس التأديب الأعلى محاكمة الموظفين المعينين بمراسيم أو بأوامر ملكية من درجة مدير عام فما فوق[2].

---

(1) (م ٩٧ من القانون).

(2) (م ٩٧ من القانون).

١/٢/١/٣- الإحالة إلى مجلس التأديب الأعلى:-

يحال الموظف المتهم إلى مجلس التأديب الأعلى للمحاكمة، بناءً على طلب من الوزير المختص إلى وزير العدل مشتملاً على بيان كاف بأوجه الاتهام(١).

١/٢/١/٤- الجزاءات التي يوقعها مجلس التأديب الأعلى:-

حددت المادة ١٠١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م الجزاءات التي يوقعها مجلس التأديب الأعلى، وهي اللوم والإحالة إلى المعاش والعزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة.

على أنه لا يجوز توقيع جزائي اللوم والإحالة إلى المعاش إلا بأغلبية أربعة أعضاء على الأقل، كما لا يجوز توقيع جزاء العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة إلا بأغلبية خمسة أعضاء على الأقل.

وسوف يستعرض الباحث هذه الجزاءات بشئ من الإيجاز فيما يلي:-

١/٢/١/٤/١- اللوم:-

يقصد بهذا الجزاء، استهجان واستنكار السلوك الذي قام به الموظف المتهم بالمخالفة لواجباته الوظيفية، واللوم جزاء مهين لكونه ينطوي على التحقير والتشهير بالموظف المتهم، ولذلك لا يوقع هذا الجزاء إلا مرة واحدة، لما فيه من جسامة(٢).

١/٢/١/٤/٢- الإحالة إلى المعاش:-

تعد الإحالة إلى المعاش الوسيلة الطبيعية لإنهاء خدمة الموظف، إذا بلغ السن القانونية المحددة للإحالة إلى المعاش أو بناء على طلبه، على أن المشرع قد

---

(١) (م ٩٨ من القانون).

(٢) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر. الجزء الأول، المرجع السابق، ص ٢٢٤. الصروخ مليكه، المرجع السابق، ص ٢٥١-٢٥٢.

اعتبر الإحالة إلى المعاش جزاء إدارياً. ويترتب على هذا الجزاء، حرمان الموظف المتهم من الوصول إلى الدرجة الوظيفية التي يمكن بلوغها، إذا استمر بالعمل لحين بلوغ السن القانونية لترك الخدمة، وإنهاء علاقته الوظيفية بالدولة على أن يظل محتفظاً بمعاشه مقدراً على الأسس القائمة عند توقيع هـــذا الجزاء[1].

١/٢/١/٤/٣- العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة:-

يعد هذا الجزاء أقسى الجزاءات التي يوقعها مجلس التأديب الأعلى، إذ يتم بموجبة فصل الموظف المتهم من الخدمة وحرمانه من كل أو بعض المعاش أو المكافأة المستحقة له بنهاية الخدمة.

١/٢/٢- مجلس التأديب:-

يتناول الباحث هذا المجلس من حيث: تشكيله، واختصاصه، والإحالة إليه، والجزاءات التي يوقعها.

١/٢/٢/١- تشكيل مجلس التأديب:-

يتكون مجلس التأديب من اثنين من الموظفين في درجة مدير عام، أحدهما من غير المصلحة التابع لها الموظف المتهم، ومن نائب من إدارة الرأي المختصة بمجلس الدولة أو من مدير عام قسم القضايا فيما يتعلق بوزارة الأوقاف، وتكون الرئاسة للمدير العام الأقدم[2].

على أن انعقاد مجلس التأديب لا يكون صحيحاً إلا إذا حضره جميع الأعضاء، وتصدر قراراته بأغلبية الآراء[3].

([1]) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العـام فـي مصـر، الجـزء الأول، المرجـع السابق، ص ٢١٥-٢١٦.

([2]) (م ٨٦ من القانون).

([3]) (م ٨٨ من القانون).

ويتشكل المجلس بقرار من الوزير[1].

١/٢/٢/٢- اختصاص مجلس التأديب:-

يتولى مجلس التأديب محاكمة الموظفين غير الذين يختص بمحاكمتهم مجلس التأديب الأعلى[2].

١/٢/٢/٣- الإحالة إلى مجلس التأديب:-

يحال الموظف المتهم إلى مجلس التأديب للمحاكمة من وكيل الوزارة المختص، ويجب أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالتهم المنسوبة إلى الموظف المتهم، ويبلغ الموظف بهذا القرار، وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته، ويكون الإبلاغ بكتاب موصى عليه بعلم الوصول قبل التاريخ المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأقل[3].

١/٢/٢/٤- الجزاءات التي يوقعها مجلس التأديب:-

نصت المادة ٨٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أن "الجزاءات التي يجوز توقيعها على هؤلاء الموظفين (الموظفين المعينين على وظائف دائمة) هي:

١-الإنذار ٢-الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهراً ٣-تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر ٤-الحرمان من العلاوة ٥-الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ٦-خفض المرتب ٧-خفض الدرجة ٨-خفض المرتب والدرجة ٩-العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة".

---

(1) (م ٨٦ من القانون).

(2) (م ٨٦ من القانون).

(3) (م ٨٩ من القانون).

وقد سبق للباحث دراسة هذه الجزاءات فما تقدم، ولذلك فهو يكتفي بالإحالة إليها في مواضعها من البحث.

٢- في القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م:-

لم يخرج المشرع في هذا القانون عما كان مطبقاً فيما يتعلق بمحاكمة العاملين في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م، حيث أعطى الاختصاص بالمحاكمة إلى جهتين هما: السلطة الرئاسية ومجالس التأديب.

وسوف يتناول الباحث اختصاص السلطات الرئاسية ومجالس التأديب في المحاكمة على النحو الآتي:-

٢/١- السلطات الرئاسية:-

نصت المادة ٨٥ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م على أنه "لوكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو لرئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز ٤٥ يوماً في السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوماً، وذلك بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه ويكون قراره في ذلك مسبباً.

ويعتبر في تطبيق الفقرة السابقة رؤساء المصالح الرؤساء العسكريون للإدارات الحربية. كما يعتبر كذلك من يعينه الوزير بقرار منه من رؤساء الإدارات وغيرهم. ويشترط في الحالة الأخيرة ألا تقل درجاتهم عن الدرجة الثانية.

وللوزير سلطة توقيع العقوبات المشار إليها في الفقرة الأولى، كما تكون له تعديل العقوبة بتشديدها أو خفضها، وذلك خلال شهر من تاريخ إصدار القرار. وله إذا ما ألغى القرار إحالة الموظف إلى مجلس التأديب خلال هذا الميعاد.

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها إلا بقرار من مجلس التأديب.

وفي حالة ندب موظف من عمله للقيام مؤقتاً بعمل في وظيفة أخرى، تكون السلطة التأديبية بالنسبة إلى المخالفات التي يرتكبها في مدة ندبه من اختصاص الجهة

التي ندب للعمل بها.

كما يجوز للوزير بالاتفاق مع الوزير المختص تفويض رؤساء المصالح بالوزارات الأخرى في توقيع الجزاءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى على الموظفين القائمين بالعمل في هذه المصالح الشاغلين للوظائف التي ينص عليها قرار الوزير..".

ووفقاً لهذا النص، يكون لكل من الوزير ووكيل الوزارة والوكيل المساعد ورئيس المصلحة محاكمة أي من العاملين التابعين له وتوقيع جزائي الإنذار والخصم من المرتب في الحدود المذكورة، وذلك بعد سماع أقوال الموظف المتهم وتحقيق دفاعه.

ويجب أن يكون القرار بتوقيع الجزاءات السابقة مسبباً.

ويجوز للوزير بالاتفاق مع الوزير المختص تفويض رؤساء المصالح بالوزارات الأخرى في توقيع الجزاءين المذكورين على الموظفين القائمين بالعمل في هذه المصالح الشاغلين للوظائف التي ينص عليها قرار الوزير.

ومن جهة أخرى، للوزير إلغاء القرار الصادرعن وكيل الوزارة والوكيل المساعد ورئيس المصلحة أو تعديله بتشديد الجزاء أو خفضه، وذلك خلال شهر من صدور القرار، كما له إذا ما ألغى القرار، إحالة الموظف المتهم إلى مجلس التأديب المختص خلال هذا الميعاد.

وفي حالة ندب الموظف من عمله للقيام مؤقتاً بعمل في وظيفة أخرى، تكون محاكمته، في حالة ارتكابه لمخالفة، بمعرفة الجهة التي ندب للعمل بها.

٢/٢- مجالس التأديب:-

نصت المادة ٨٥ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م على أن الجزاءات الأخرى غير الإنذار والخصم من المرتب لا توقع إلا بقرار من مجلس التأديب.

وقد نص المشرع على ثلاثة أنواع لمجالس التأديب، هي: مجلس التأديب العادي ومجلس التأديب العالي ومجلس التأديب الأعلى.

٢/٢/١- مجلس التأديب العادي:-

يعرض الباحث تشكيل هذا المجلس، واختصاصه، والإحالة إليه، ووسائل الإثبات أمامه، والجزاءات التي يوقعها.

٢/٢/١/١- تشكيل مجلس التأديب العادي:-

يتكون مجلس التأديب العادي من موظف من الوزارة المختصة في الدرجة الأولى على الأقل أو ما يعادلها، ومن نائب من مجلس الدولة، وموظف من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين حسب الأحوال في الدرجة الثانية على الأقل، وتكون الرئاسة لأولهم، ويكون تشكيل المجلس بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الجهات صاحبة الاختصاص. ويعد كشف بأصليين واحتياطيين في أول كل سنة للقيام بالعمل، على أن يكون الاختيار لمدة سنة، ويجوز إعادة الانتداب.

ويجوز أن يشكل مجلس التأديب العادي من دائرة أو أكثر[١].

٢/٢/١/٢- اختصاص مجلس التأديب العادي:-

يتولى مجلس التأديب العادي محاكمة الموظفين من الدرجة الثالثة وما يعادلها فما دون ذلك عن المخالفات الإدارية والمالية التي يتهمون بارتكابها[٢].

ويتحدد اختصاص مجلس التأديب العادي بحسب درجة الموظف المتهم وقت إقامة الدعوى، وإذا تعدد المتهمون المسئولون عن المخالفة أو المخالفات المرتبطة، وكانوا خاضعين بحسب درجاتهم لمجالس مختلفة، كان المجلس المختص بمحاكمة أعلى هؤلاء المتهمين درجة هو المختص بمحاكمتهم جميعاً[٣].

---

(١) (م ٨٦ من القانون).

(٢) (م ٨٦ من القانون).

(٣) (م ٨٦ مكرراً ثانياً من القانون).

٣/١/٢/٢- الإحالة إلى مجلس التأديب العادي:-

إذا انتهى التحقيق بغير الحفظ أو صدور قرار بتوقيع الجزاء من السلطة الرئاسية، فإن العامل المتهم يحال إلى مجلس التأديب للمحاكمة. ويجب أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفة المنسوبة إلى المتهم، على أن يخطر بهذا القرار وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته قبل هذا التاريخ بخمسة عشر يوماً على الأقل[١].

٤/١/٢/٢- الإثبات أمام مجلس التأديب العادي:-

خول المشرع مجلس التأديب اختيار الإجراءات التي يتبعها في المحاكمة. ويجوز للمجلس استجواب العامل المتهم وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم، على أن تؤدى الشهادة أمام المجلس بعد حلف اليمين، ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور بالأحكام المقررة لذلك في قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية في مواد الجنح[٢].

٥/١/٢/٢- الجزاءات التي يوقعها مجلس التأديب العادي:-

أعاد المشرع النص على نفس الجزاءات التي كان يوقعها مجلس التأديب في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م وفي ظل القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م وهي:

١-الإنذار ٢-الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين ٣-تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر ٤ -الحرمان من العلاوة ٥-الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ٦-خفض المرتب ٧-خفض الدرجة ٨-خفض المرتب والدرجة ٩-العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة.

---

(١) (م ٨٩ مكرراً ثانياً من القانون).

(٢) (م ٩٠ مكررا (أ) من القانون).

ويترتب على الحكم بالعزل من الوظيفة من المجلس التأديبي وقف الموظف حتماً رغم طعنة بالاستئناف".

٢/٢/٢- مجلس التأديب العالي:-

يعرض الباحث تشكيل هذا المجلس، واختصاصه، وإقامة الدعوى أمامه، وما يوقعه من جزاءات.

٢/٢/٢/١- تشكيل مجلس التأديب العالي[١]:-

يتشكل مجلس التأديب العالي من وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين أو أحد المستشارين (رئيساً)، ووكيل ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين من أيهما في الدرجة الأولى على الأقل تبعاً لنوع المخالفة مالية أو إدارية، وموظف من الوزارة أو الهيئة المختصة في الدرجة الأولى أو ما يعادلها على الأقل.

ولا يجوز بصفة عامة أن تقل درجة العضو في المجلس عن درجة الموظف المحال إلى المحاكمة.

ويختار كل من الوزير ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس ديوان الموظفين كل سنتين أو أكثر من موظفي الوزارة أو الديوان أصلي واحتياطي فإذا غاب العضو الأصلي أو قام به مانع حل محله العضو الاحتياطي.

٢/٢/٢/٢- اختصاص مجلس التأديب العالي:-

يتولى مجلس التأديب العالي محاكمة الموظفين من الدرجات الثانية والأولى ومدير عام وما يعادل ذلك عن المخالفات الإدارية والمالية التي يتهمون بارتكابها. كما يختص بالفصل في الطعون بالاستئناف ضد القرارات الصادرة عن مجلس التأديب العادي كما سيلي عند دراسة ضمانة الطعن القضائي[٢].

---

(١) (م ٨٦ أ من القانون).

(٢) (م ٨٦ أ من القانون).

٢/٢/٢/٣- إقامة الدعوى أمام مجلس التأديب العالي:-

ميز المشرع بين المخالفة الإدارية والمالية فيما يتعلق بالجهة التي تتولى إقامة الدعوى أمام مجلس التأديب العالي، فالدعاوى عن المخالفات الإدارية تقام من الوزير أو وكيل الوزارة المختص وتقام عن المخالفات المالية من رئيس ديوان المحاسبة[١].

ويتولى التحقيق مع الموظفين الذين يختص مجلس التأديب العالي بمحاكمتهم وكذلك الاتهام أحد أعضاء النيابة الإدارية[٢].

٢/٢/٢/٤- الجزاءات التي يوقعها مجلس التأديب العالي:-

يوقع مجلس التأديب العالي الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٨٤ المذكورة.

٢/٢/٣- مجلس التأديب الأعلى:-

يعرض الباحث هذا المجلس من حيث: تشكيله، واختصاصه، والإحالة إليه، والجزاءات التي يوقعها.

٢/٢/٣/١- تشكيل مجلس التأديب الأعلى:-

يتشكل مجلس التأديب الأعلى من وزير العدل، وتكون له الرئاسة، ومن النائب العام ورئيس ديوان الموظفين- إذا كانت المخالفة إدارية - والنائب العام ووكيل ديوان المحاسبة - إذا كانت المخالفة مالية - ومستشار بمجلس الدولة ينتدبه المجلس الخاص للشئون الإدارية، ومن وكيل وزارة يختاره الموظف المتهم. ويتولى هذا الاختيار وزير العدل أو الوزير الذي يقوم مقامه إذا لم يختر الموظف المتهم وكيل الوزارة في المدة المحددة في اللائحة التنفيذية[٣].

---

(١) (م ٨٩ و ٨٩ مكرر من القانون).

(٢) (م ٩٣ مكرر من القانون).

(٣) (م ٩٧ من القانون).

٢/٢/٣/٢- اختصاص مجلس التأديب الأعلى:-

يتولى مجلس التأديب الأعلى محاكمة الموظفين من وكلاء الوزارات والوكلاء المساعدين ومن في مرتبتهم أو في مرتبه أكبر(١).

٢/٢/٣/٣- الإحالة إلى مجلس التأديب الأعلى:-

يحال الموظف المتهم إلى مجلس التأديب الأعلى للمحاكمة بناء على طلب من الوزير المختص إلى وزير العدل مشتملاً على بيان كاف بأوجه الاتهام(٢).

٢/٢/٣/٤- الجزاءات التي يوقعها مجلس التأديب الأعلى:-

يحكم مجلس التأديب الأعلى بنفس الجزاءات الواردة في المادة ٨٤ من القانون المذكورة.

٣- في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م:-

أحدث المشرع المصري نقلة نوعية كبيرة بإصدارة القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وذلك بأن أنشأ محاكم لأول مرة ومنحها اختصاص توقيع الجزاءات الإدارية إلى جانب الإدارة، ولذلك فقد عرفت المرحلة التي أعقبت صدور هذا القانون بمرحلة اشتراك القضاء الإداري في محاكمة العاملين.

ولعل من أبرز مبررات هذا الاتجاه -حسبما ورد في المذكرة الإيضاحية للقانون- الرغبة في "توفير ضمانة واسعة للمحاكمات لما يتمتع به القضاء من حصانات يظهر أثرها ولا ريب في هذه المحاكمات ولأن هذه المحاكمات أدخل في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الإدارية".

---

(١) (م ٩٧ من القانون).

(٢) (م ١/٩٨ من القانون).

وقد نصت المادة ١٨ من القانون على أنه "تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية محاكم تأديبية..".

و سوف يستعرض الباحث اختصاص المحاكم التأديبية في النقاط التالية:-

١-تشكيل المحكمة التأديبية ٢-اختصاص المحكمة التأديبية ٣-مدى تقيد المحكمة التأديبية بقرار الإحالة ٤-سلطة المحكمة التأديبية في جمع الأدلة ٥-الجزاءات التي توقعها المحكمة التأديبية.

١/٣- تشكيل المحكمة التأديبية:-

تختص المحكمة التأديبية بمحاكمة طائفتين من الموظفين: موظفين من الدرجة الثانية وما دونها وموظفين من الدرجة الأولى وما فوقها(١). وتشكل المحكمة للطائفة الثانية من مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة (رئيساً) ونائب من مجلس الدولة (عضواً) أو موظف من ديوان الموظفين (عضواً)، وتشكل المحكمة للطائفة الأولى من وكيل مجلس الدولة أو الوكلاء المساعدين (رئيساً) وموظف من ديوان المحاسبة أو من ديوان الموظفين (عضوين).

ويعتبر تشكيل المحكمة التأديبية من النظام العام، بحيث يجوز التمسك بما يشوبه من عيوب في أي حال تكون عليها الدعوى، وللمحكمة أن تثير ذلك من تلقاء نفسها، ومن ثم فإذا صدر الحكم رغم عدم سلامة تشكيل المحكمة التي أصدرته كان هذا الحكم باطلاً(٢).

٢/٣- اختصاص المحكمة التأديبية:-

نصت المادة ١٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على أن المحاكم التأديبية تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات الإدارية والمالية التي يتهمون بارتكابها.

---

(١) (م ١٨ من القانون).

(٢) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢١٠.

ويتحدد هذا الاختصاص للمحكمة التأديبية تبعاً لدرجة الموظف وقت إقامة الدعوى، وإذا تعدد المتهمون المحالون إلى المحكمة، ينعقد الاختصاص بالمحاكمة للمحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم درجة[١].

وتعتبر القواعد المتعلقة باختصاص المحكمة التأديبية من النظام العام، بحيث يجوز التمسك بها في كافة مراحــل الدعوى، كما يجوز للمحكمة الحكم بعدم الاختصاص من تلقاء نفسها[٢].

٣/٣- مدي تقيد المحكمة التأديبية بقرار الإحالة إلى المحاكمة:-

ذكر الباحث أن الإحالة إلى المحاكمة تعني إحالة العامل المتهم إلى مجلس المحاسبة أو المحكمة المختصة، ومن ثم فإن التساؤل الذي يثور هنا هو: مدى تقيد المحكمة التأديبية بالوقائع والأشخاص المذكورين في قرار الإحالة إلى المحاكمة؟ وبمعنى آخر، هل يجوز للمحكمة التأديبية أن تتناول وقائع لم ترد في قرار الإحالة أو تحاكم غير من أحيلوا إليها من المتهمين؟

على النقيض مما هو مقرر من أن المحقق لا يتقيد بقرار الإحالة إلى التحقيق، لا من حيث المتهمين أو التهم المنسوبة إليهم، فإن المحكمة التأديبية تتقيد بالأشخاص المرفوعة عليهم الدعوى وبالوقائع المسندة إليهم في قرار الإحالة[٣]. وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أنه "ومن حيث أن المحكمة التأديبية وإن كانت قد أشارت في صدر حكمها المطعون فيه إلى تلك التهمة الواردة بقرار الاتهام، إلا أنها لم تناقش هذه التهمة في حيثيات الحكم، فلم تقرر أنها ثابتة قبل الطاعن أم أنه برئ منها، ولكنها أتت بتهمة جديدة بعيدة كل البعد عن التهمة الأولى وإدانته فيها، حيث قالت أنه (الطاعن) وهو المكلف بوضع الأختام الجمركية على

---

(١) (م ٢٥ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م).

(٢) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٠٨-٢٠٩.

(٣) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٩٤.

البضائع المصدرة كلن عليه، وقد أغفل المأمور المختص بوضع الأختام أن ينبهه إلى ذلك، إذا ما تبين له أن هذه البضائع من الممكن ختمها، وأنه لذلك يكون قد أهمل إهمالاً جسيماً بإغفاله التنبيه إلى وجوب وضع الأختام الجمركية مما كان سبباً مساعداً لتسهيل عملية التهريب، ويكون مستحق الجزاء عن هذا الإهمال. وهذا الذي أدانته المحكمة من أجله لم يرد أصلاً في قرار الاتهام، ولم ترفع عنه الدعوى التأديبية، ولم يعلن به الطاعن ولم يسبق التحقيق معه بشأنه لا أمام النيابة الإدارية ولا أمام المحكمة التأديبية، وهذا أمر غير جائز قانوناً مما يعيب الحكم"[1].

على أنه إذا كانت المحكمة تتقيد بالأشخاص والتهم المنسوبة إليهم، فهي لا تتقيد بوصف التهم الواردة في قرار الإحالة، وإنما لها أن تسبغ الوصف القانوني السليم على تلك التهم، شريطة أن تنبه العامل المتهم إلى ذلك، اللهم إلا إذا كان تعديل الوصف لصالحه، حيث لا يترتب البطلان على عدم التنبيه في هذه الحالة[2]. وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى سلطة المحكمة في تعديل الوصف القانوني للوقائع بأنه "جرى قضاء هذه المحكمة- على أنه وان كانت المحكمة التأديبية مقيدة بالمخالفات الواردة في قرار الاتهام- إلا أنها مع ذلك لا تتقيد بالوصف القانوني الذي تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع التي وردت في قرار الاتهام بل إن عليها أن تمحص الوقائع المطروحة عليها بجميع كيوفها وأوصافها وأن تنزل عليها حكم القانون، وأنه متى كان مرد التعديل الذي أجرته المحكمة التأديبية في وصف الوقائع المسندة إلى العامل لا يتضمن إسناد وقائع أخرى أو إضافة عناصر جديدة إلى ما تضمنه قرار الإحالة فإن هذا الوصف لا يعتبر مجافياً للتطبيق القانوني السليم"[3].

---

(1) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ١٩٦- ١٩٧.

(2) نفس المرجع، ص ١٩٤.

(3) البهي، سمير يوسف. قواعد المسئولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية- المحلة الكبرى، ٢٠٠٢م، ص ٣٩٩.

وفضلاً عن تعديل الوصف القانوني للوقائع يجوز للمحكمة تعديل التهمة وذلك بإضافة عناصر اتهام جديدة إلى العناصر الثابتة قبل العامل المتهم في التحقيقات التي أجريت، ويبدو ذلك بصفة خاصة بالنسبة لعنصر الظرف والظروف المشددة التي تثبت من التحقيق أو من المرافعة في الجلسة، أو فيما يتصل بتعديل التهمة الموجهة إلى العامل من حيث اعتباره شريكاً أو فاعلاً أصلياً بخصوص الفعل الذي ورد في قرار الاتهام[1].

وعلى خلاف الأحكام المتقدمة فيما يتعلق بالتقيد بقرار الإحالة، فإن المشرع قد أجاز للمحكمة المختصة التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة – إذا كانت هذه الوقائع ثابتة في الأوراق – شريطة أن يمنح العامل المتهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك، وإقامة الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة[2].

وعلى أية حال يشترط لتغيير الوصف القانوني وتعديل التهمة أو التصدي ما يلي[3]:-

٣/٣/١- ثبوت الوقائع في التحقيقات وأوراق الدعوى:-

لا يجوز كقاعدة عامة أن تسند المحكمة إلى العامل المتهم واقعة لم يجر التحقيق بشأنها أو ترد في أوراق الدعوى. فقد رأينا أن المحكمة لا يجوز لها أن تستند في تغيير وصف التهمة إلى وقائع لم ترد في قرار الإحالة.

وفي حالة تعديل التهمة، أن المحكمة تضيف عناصر اتهام جديدة إلى العناصر الثابتة أصلاً في الأوراق.

---

(١) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٩٩-٢٠٠.

(٢) (م ٤٠ و ٤١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م).

(٣) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٢٠٢-٢٠٤.

وفي حالة التصدي يتعين أن تكون عناصر المخالفة التي تتصدى لها المحكمة ثابتة بالأوراق.

٣/٣/٢- تنبيه العامل المتهم إلى وجه تغيير الوصف أو التعديل أو التصدي:-

يجب على المحكمة تنبيه العامل المتهم إلى التغيير الذي تجريه على الوصف القانوني للوقائع المحال بموجبها إلى المحاكمة أو التعديل الذي أدخلته عليها، وكذا في حالة التصدي، فإن على المحكمة أن تنبه العامل المتهم إلى الوقائع التي تود الفصل فيها وهي لم ترد في قرار الإحالة إلى المحاكمة.

ولا شك أن عدم التنبيه في الأحوال السابقة ينطوي على إخلال بحق العامل المتهم في الدفاع عن نفسه إزاء الوصف أو التعديل الجديد والوقائع التي لم يحل بموجبها إلى المحاكمة في حالة التصدي.

٣/٣/٣- إتاحة الفرصة للعامل المتهم لتحضير دفاعه:-

يتعين على المحكمة، عند تغيير الوصف أو تعديل التهمة أو التصدي، أن تتيح للعامل المتهم فرصة كافية لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك، أما إذا لم تفعل المحكمة ذلك فإن إجراءات المحاكمة تكون مشوبة بعيب جوهري يبطل الحكم الصادر في الدعوى.

٣/٤- سلطة المحكمة التأديبية في جمع الأدلة[١] :-

إن من حق المحكمة التأديبية بل من واجبها أن تتخذ الإجراءات القانونية التي تؤدي إلى كشف الحقيقة، بغض النظر عن تلك التي اتخذت في مرحلة التحقيق. فللمحكمة إعادة التحقيق واستجواب المتهم والشهود والاستعانة بالخبراء.

٣/٤/١- إعادة التحقيق:-

للمحكمة التأديبية إعادة التحقيق مع العامل المتهم من جديد، بغض النظر

---

(١) الطماوي، سليمان محمد، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٦٣١-٦٣٥.

عن التحقيق السابق الذي أجرته الإدارة أو النيابة الإدارية. وبالنظر إلى هذه السلطة للمحكمة فإن القضاء لا يتشدد في إلغاء الأحكام استناداً إلى القصور في التحقيق في مرحلة الاتهام، وذلك أن في وسع العامل المتهم أن يستدرك ما فاته في التحقيق الذي تجريه المحكمة وأن يفند التحقيق وأن يقدم ما شاء من أدلة قانونية أمام المحكمة.

وللمحكمة استكمال التحقيق بنفسها أو إعادة القضية إلى النيابة الإدارية لإجراء شؤونها.

٣/٤/٢- استجواب العامل المتهم:-

ورد النص على حق المحكمة في استجواب العامل المتهم في المادة ٢٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بأن "للمحكمة استجواب الموظف المقدم للمحاكمة". وقد أعاد المشرع النص على هذا الحق في المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، حيث تقول "للمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة..".

٣/٤/٣- استجواب الشهود:-

نصت على هذا الحق أيضاً المادة ٢٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بأن "للمحكمة سماع الشهود من الموظفين وغيرهم. ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين. ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور بالأحكام المقررة لذلك، وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشهود، وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت أن في الأمر جريمة.

وإذا كان الشاهد من الموظفين العموميين، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين، وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو إذا امتنع عن أداء الشهادة، كما يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد وإحضاره".

وتنص المادة ٢١ من نفس القانون على حق المحكمة في "سماع أقوال الرئيس الذي يتبعه الموظف المحال إلى المحاكمة أو من يندبه إذا رأت المحكمة وجها لذلك".

وقد وردت هذه الأحكام أيضاً في المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

٣/٤/٤- الاستعانة بالخبراء:-

إذا ثارت مشاكل فنية أمام المحكمة التأديبية، فإن لها الاستعانة بمن تشاء من الخبراء لكي تصل إلى الحقيقة، وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا هذا الحق للمحكمة في العديد من الأحكام، ومن ذلك حكمها بأن "**الخبرة هي طريق من طرق التحقيق يجوز للمحكمة أن تلجأ إليه بناء على طلب أصحاب الشأن أو من تلقاء نفسها إذا ما تراءى لها ذلك**، فمن ثم يحق لها رفض الطلب المقدم إليها بطلب ندب خبير إذا اقتنعت بعدم جدواه، والعبرة في ذلك باقتناع المحكمة"(١).

٣/٥- الجزاءات التي توقعها المحكمة التأديبية:-

أعطى المشرع في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م الاختصاص للمحكمة التأديبية بتوقيع الجزاءات التي كانت توقعها مجالس التأديب في ظل القانونين رقمي ٢١٠ لسنة ١٩٥١م و٧٣ لسنة ١٩٥٧م، حيث نصت المادة ٣١على أنه: "يكون للمحاكم التأديبية بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها توقيع الجزاءات الآتية:

١-الإنذار ٢- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين ٣-تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر ٤-الحرمان من العلاوة ٥-الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ٦-خفض المرتب ٧-خفض الدرجة

(١) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٦٣٥.

٨- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة.

أما بالنسبة للموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها، فللمحكمة أن توقع الجزاءات الآتية:

١- اللوم ٢-الإحالة إلى المعاش ٣-العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة.

وتصدر الأحكام في جميع الأحوال بأغلبية الآراء".

وبصرف النظر عن الجزاءات التي توقعها المحكمة التأديبية، فإن المحاكمة تنتهي بصدور الحكم في الدعوى بإدانة أو براءة العامل المتهم، ويجب أن يكون هذا الحكم مسبباً وموقعاً عليه من رئيس وأعضاء المحكمة[١]، وإذا لم يصدر الحكم على هذا النحو، فإنه يكون باطلاً، كما لو صدر من غير مداولة بين أعضاء المحكمة أو اشترك في إصداره أكثر من العدد المحدد في القانون[٢].

٤- في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م:-

لم يخرج المشرع في هذا القانون عن نهجه في القوانين السابقة، وذلك بإسناد الاختصاص بالمحاكمة إلى السلطات الرئاسية وإلى المحاكم "خاصة بعد صدور القانون رقـم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م".

٤/١- السلطات الرئاسية:-

نصت المادة ٦٣ على أنه "لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز ٣٠ يوماً في السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوماً ويكون

---

(١) (م ٢٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م).

(٢) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٦٦٤.

القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً وذلك وفقاً للوائح التي يصدرها الوزير المختص.

وتتضمن لائحة الجزاءات تحديد الرؤساء الذين يجوز تفويضهم في توقيع العقوبات المشار إليها في الفقرة السابقة.

وللوزير سلطة توقيع عقوبات الإنذار أو الخصم من المرتب. بحيث لا تزيد مدة الخصم في السنة الواحدة على ستين يوماً كما يكون له سلطة إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة وتعديلها وذلك بخفضها أو تشديدها في حدود العقوبات السابقة وله أيضاً إذا ألغى القرار أن يحيل العامل إلى المحكمة التأديبية وذلك كله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ الوزير المختص بالقرار، أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها إلا بقرار من المحكمة التأديبية.

وفي حالة إعارة عامل أو ندبه من عمله للقيام بعمل وظيفة أخرى تكون السلطة التأديبية بالنسبة إلى المخالفات التي يرتكبها في مدة إعارته أو ندبه من اختصاص الجهة التي أعير إليها أو ندب للعمل بها مع إخطار الجهة المعار أو المنتدب منها بقرارها".

ووفقاً لهذا النص ، يختص بالمحاكمة الوزير ووكيل الوزارة ورئيس المصلحة، فضلاً عن المحافظ بموجب قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠م. ولأي من هؤلاء توقيع جزائي الإنذار أو الخصم من المرتب أو التفويض في ذلك.

٢/٤- المحكمة التأديبية:-

نصت المادة ٦٣ السابقة على أن الجزاءات الأخرى غير الإنذار والخصم من المرتب لا توقع إلا بقرار من المحكمة التأديبية، وقد نصت المادة ٦١ على أن الجزاءات التي يجوز توقيعها على العاملين هي:-

١- الإنذار ٢- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً ٣- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ٤- الحرمان من العلاوة ٥- الوقف عن العمل بغير مرتب أو بمرتب مخفض لمدة لا تجاوز ستة أشهر ٦- الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع.

أما بالنسبة لشاغلي الدرجات من الثالثة فما فوقها، فلا توقع عليهم إلا العقوبات الآتية:

١-اللوم ٢-الإحالة إلى المعاش ٣-العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع.

٥- في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م:-

يتولى المحاكمة وفقاً لهذا القانون السلطات الرئاسية والمحاكم التأديبية، على النحو التالي:-

٥/١- السلطات الرئاسية:-

نصت المادة ٥٨ على أن يكون" الاختصاص في توقيع العقوبات التأديبية كما يلي:

١- لشاغلي وظائف الإدارة العليا كل في حدود اختصاصه توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ٣٠ يوماً في السنة الواحدة، بحيث لا تزيد مدة العقوبة في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً. وللوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الإدارة حسب الأحوال حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة أو تعديله، وذلك بخفض العقوبة أو تشديدها. وله أيضاً إذا ألغى العقوبة أن يحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار.

٢- للوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الإدارة حسب الأحوال، توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم في السنة الواحدة على ستين يوماً، سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات.

٣- تختص المحكمة التأديبية وحدها بتوقيع باقي العقوبات المنصوص عليها في المـــادة ٥٧ . وفي حالة إعارة العامل أو ندبه للقيام بعمل وظيفة أخرى تكون السلطة التأديبية بالنسبة إلى المخالفات التي يرتكبها في مدة إعارته أو ندبه هي الجهة التي أعير إليها أو ندب للعمل بها".

ووفقاً لهذا النص، يختص بالمحاكمة من السلطات الرئاسية، شاغلي وظائف الإدارة العليا والوزير والمحافظ المختص ورئيس مجلس الإدارة، ولأي من هؤلاء توقيع جزائي الإنذار أو الخصم من المرتب في الحدود المقررة.

٢/٥- المحكمة التأديبية:-

نصت المادة ٥٨ المذكورة على أن المحكمة التأديبية تختص دون غيرهـــا بتوقيع الجزاءات الأخرى غير الإنذار والخصم من المرتب. على أن المشرع قـــد ميز بين طائفتين من العاملين، فيما يتعلق بالجزاءات التي توقع عليهم، وهما طائفة شاغلي وظائف الإدارة العليا والفئة التي يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ جنيه وغيـــرهم من العاملين. فقد نصت المادة ٥٧ على أن "الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي: ١-الإنذار ٢-الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شـــهرين فـــي السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع الأجر شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً ٣-تأجيل موعـــد اســـتحقاق العـــلاوة لمـــــدة لا تجـــاوز ثلاثة أشـــهر ٤-الحرمان من العلاوة ٥-الوقف عن العمل مع صرف نصف الأجر لمدة لا تجاوز ستة أشـــهر ٦-الفصل من الخدمة.

أما بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا، والفئة الوظيفية التي يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦جنيه فلا توقع عليهم إلا العقوبات الآتية:

١-التنبيه ٢- اللوم ٣-العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع ٤- الإحالة إلى المعاش".

٦- في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م:-

تختص السلطات الرئاسية والمحاكم التأديبية في هذا القانون بمحاكمة العاملين وتوقيع الجزاءات الإدارية في حالة ثبوت المخالفات الإدارية في مواجهتهم.

وسوف يتناول الباحث اختصاص هذه الجهات فيما يلي:-

٦/١- السلطات الرئاسية:-

تنص المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على أنه"١- لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصه توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً في السنة بحيث لا تزيد في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً.

وللرؤساء المباشرين الذين يصدر بتعيينهم قرار من السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام.

وللسلطة المختصة.. إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ولها أيضاً إذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار.

٢-للسلطة المختصة.. توقيع الجزاءات الواردة في البنود (من ١-٦) من الفقرة الأولى من المادة (٨٠) ولا يجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة على ٦٠ يوماً سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات وكذلك الجزاءين الواردين في (١ ، ٢) من الفقرة الثانية من المادة المشار إليها.

٣-كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود ٧، ٨، ٩ من المادة (٨٠) وذلك في المخالفات الجسيمة التي تحددها لائحة الجزاءات".

ولقد أجاز المشرع في هذه المادة لشاغلي الوظائف العليا وهم: أصحاب درجة وكيل أول وزارة ودرجة وكيل وزارة ودرجة المدير العام[1] وللرؤساء المباشرين للعاملين وللسلطة المختصة المتمثلة في الوزير المختص والمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص محاكمة العاملين المتهمين بارتكاب المخالفات الإدارية.

ويجوز لشاغلي الوظائف العليا وللرؤساء المباشرين توقيع جزائي الإنذار أو الخصم من المرتب في الحدود المذكورة، ويجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات المنصوص عليها في البنود من ١ إلى ٦ من الفقرة الأولي من المادة ٨٠ وهي:

. ١-الإنذار ٢-تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ٣-الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً ٤-الحرمان من نصف العلاوة الدورية ٥-الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر ٦-تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين.

كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود ٧، ٨، ٩ من المادة ٨٠، عن المخالفات الجسيمة وهي:

١- خفض الأجر في حدود علاوة ٢-الخفض إلى وظيفة الدرجة الأدنى مباشرة٣-الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.

---

[1] الجدول رقم (١) المرفق بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

٦/٢- المحكمة التأديبية:-

تختص المحكمة التأديبية بالمحاكمة وتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٨٠ [١] ، وتنص هذه المادة على أن "الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي:

١- الإنذار ٢-تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ٣-الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً ٤-الحرمان من نصف العلاوة الدورية ٥-الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر ٦-تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين ٧-خفض الأجر في حدود علاوة ٨-الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة ٩-الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية ١٠-الإحالة إلى المعاش ١١-الفصل من الخدمة.

أما بالنسبة إلى العاملين من شاغلي الوظائف العليا فلا توقع عليهم إلا الجزاءات التالية:

١- التنبيه ٢-اللوم ٣-الإحالة إلى المعاش ٤-الفصل من الخدمة".

---

(١) (م ٤/٨٢ من القانون).

المطلب الثالث

نظام المحاسبة في القانون الفرنسي

لا يختلف القانون الفرنسي عن غالبية القوانين فيما يتعلق باعتماد مبدأ التحقيق مع العامل المتهم قبل إحالته إلى المحاكمة، وإمكان وقفة احتياطيا عن العمل، ومحاسبته بمعرفة سلطة مختصة، ثم توقيع جزاءات معينة في حالة الإدانة. وعلى ذلك فإن الباحث يدرس نظام المحاسبة في القانون الفرنسي في الفروع التالية:-

الفرع الأول : التحقيــــــق .

الفرع الثاني: الوقف الاحتياطي عن العمل .

الفرع الثالث: السلطة المختصة بالمحاسبة .

الفرع الرابع: الجــزاءات الإدارية .

الفرع الأول

التحقيــــق

تنبغي الإشارة بادئ ذي بدء إلى أن التحقيق ليس منظماً تنظيماً كافياً في القانون الفرنسي، ولذلك فقد عمد القضاء إلى سد هذا النقص- كما هو الحال في الكثير من موضوعات القانون الإداري- باللجوء إلى المبادئ العامة في القانون[1]. ومما استقر عليه القضاء في هذا الشأن أنه لا يجوز توقيع جزاء على الموظف قبل التحقيق معه، الأمر الذي أدى إلى اعتبار التحقيق إجراء جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان الإجراء[2].

وسوف يناقش الباحث التحقيق من حيث: الإحالة إليه، والسلطة المختصة به، وجمع الأدلة والتصرف فيه.

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٩٧.

(2) عبد الهادي، ماهر. المرجع السابق، ص ٢٤٩.

أولاً: الإحالة إلى التحقيق:

يبدأ التحقيق في القانون الفرنسي بأن يقدم الرئيس المباشر للعامل تقريراً عن الوقائع التي أخطر بها إلى الرئيس المحلى للمرفق، ويقوم هذا الأخير بإخطار السلطة المختصة بالمحاسبة، وهي التي تأمر بالإحالة أو إجراء التحقيق بشأن هذه الوقائع[1].

على أن مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بأنه لا يجوز اتخاذ إجراءات المحاسبة ضد الموظف ما لم ينسب إليه خطأ محدد، وكان هذا الخطأ شخصياً، ومؤكداً بحيث لا يفترض ولا يستمد من الشائعات[2].

ثانياً: السلطة المختصة بالتحقيق:

الأصل أن التحقيق تتولاه الإدارة بصفة أساسية بواسطة موظف مختص، وهو الرئيس المحلى للمرفق، ويستطيع الرئيس المحلي إجراء التحقيق بنفسه أو أن يعهد به إلى موظف في المرفق، وهذا هو الغالب. وفي حالات أخرى يباشر التحقيق مفتش عام، كما أن للوزير المختص أن يتابع التحقيق بنفسه[3].

ثالثاً: جمع الأدلة في التحقيق:

يمثل جمع الأدلة الهدف الأساسي من التحقيق، ولذلك فإن المحقق يتمتع بسلطات واسعة لتحقيق هذا الهدف، ومن هذا القبيل، فحص المستندات للوقوف على المخالفة المرتكبة والوسائل المستخدمة فيها وسماع الشهود وتفتيش شخص ومنزل الموظف المتهم وضبط الأشياء ذات الصلة بالمخالفة التي يجري التحقيق بشأنها، ثم يواجه المحقق الموظف بالأشياء المضبوطة ويحرر لها كشفاً وصفياً يوضع في ملف التحقيق، ثم ترسل هذه الأشياء إلى السلطة المختصة.

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٠٠.

(2) نفس المرجع، ص ٩٤-٩٥.

(3) نفس المرجع، ص ٩٨،١٠٠.

وبالنظر إلى خطورة التفتيش،فإن المحقق لا يلجأ إليه إلا إذا وجدت أدلة قوية على الفائدة منه في كشف الحقيقة، أو كانت هناك ضرورة لهذا الإجراء، وفي حالة رفض الموظف المتهم التفتيش، فإن ذلك يعد قرينة بالاتهام في مواجهته، على أن المحقق لا يستطيع أن يؤسس اعتقاده على هذه القرينة فحسب، وإنما يجب تطبيق المادة ٢/٥٣ من قانون الإجراءات الجنائية التي تعطي للمحقق حق الاستعانة بمأمور الضبط القضائي لاتخاذ الإجراءات في حالة التلبس بجريمة[1].

رابعاً: التصرف في التحقيق:

يجري التصرف في التحقيق في القانون الفرنسي بصورة منظمة ومبسطة، فبعد اكتمال التحقيق، يعد المحقق تقريراً عن المخالفة موضوع التحقيق ويرسله مصحوباً بالمستندات اللازمة إلى الرئيس المحلي المرفق، ولهذا الأخير التأكد من تمام التحقيق، فإذا كان به قصور فإنه يجب إجراء تحقيق تكميلي، دون أن يطلب إلى المحقق تعديل تقريره، أما إذا كان التحقيق كاملاً، أي صالحاً للفصل في حالة الموظف، فإن رئيس المرفق يعد ملفاً للتحقيق يتضمن كافة مستندات التحقيق مقسمة ومرقمة.

وبعد اكتمال إعداد الملف على هذا النحو، يخطر رئيس المرفق الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، ويحدد له وقتاً للإطلاع على الملف.

وبعد الفراغ من هذه الإجراءات،يرسل الرئيس المحلي الملف إلى السلطة المختصة بالمحاسبة،وهي سلطة التعيين، للنظر في المخالفة التي يدعى ارتكاب الموظف لها. ومن جهة أخرى إذا لم يستطع مجلس التأديب[2] الحكم بوضوح على الوقائع المنسوبة إلى الموظف المتهم أو على الظروف التي وقعت فيها، فإن له أن يأمر بإجراء التحقيقات الضرورية[3] .

([1]) نفس المرجع، ص ١٠٢. حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٢٥٢-٢٥٣.

([2]) وفقاً للنظام الفرنسي، يجب على جهة الإدارة، وهي السلطة المختصة بالمحاسبة، استشارة ما يسمى باللجان الإدارية المشتركة قبل توقيع الجزاء، وتقوم هذه اللجان بدور مجلس التأديب.

([3]) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٠٢-١٠٣.

الفرع الثاني

الوقف الاحتياطي عن العمل

يتناول الباحث الوقف الاحتياطي من حيث: التعريف به، ومبرراته والسلطة المختصة به، وشروطه، على النحو الآتي:-

أولاً: التعريف بالوقف الاحتياطي:

يجوز في القانون الفرنسي وقف العامل عن مباشرة أعمال وظيفته مؤقتاً في حالة اتهامة بارتكاب مخالفة إدارية أو جريمة جنائية(١).

وقد نصت على هذا الإجراء قانون التوظف العام رقم ٢٢٩٤ الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦م والمادة ٣٢ من نظام الموظفين الصادر بالأمر رقم ٢٤٤ في ٤ فبراير ١٩٥٩م والمادة ٣٠ من قانون حقوق والتزامات الموظفين رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣م. على أن القضاء الفرنسي قد اعتبر الوقف الاحتياطي من خصائص القانون العام، بحيث يجوز الأمر به حتى ولو لم يرد به نص، ومهما كانت الفئة التي ينتمي إليها الموظف في المرفق(٢).

ومن جهة أخرى، يحتفظ الموظف بكامل مرتبه والبدلات العائلية وبدل الإقامة وكافة الخدمات العائلية الإلزامية خلال مدة الوقف، على أنه يجوز لجهة الإدارة الخصم من مرتب الموظف الموقوف إذا كان محلاً لإجراءات جنائية، على ألا يزيد مقدار الخصم على نصف المرتب والبدلات المذكورة، عدا البدلات العائلية فيستحقها الموظف كاملاً(٣).

---

(١) الملط، محمد جودت، المرجع السابق، ص ٢٠٥.

(٢) العتوم، منصور إبراهيم. المرجع السابق، ص ٢٧٦. أرجعند، عبد الله محمد محمود. المرجع السابق، ص ١٧٨.

(٣) (م ٣٠ من القانون رقم ٦٣٤-٨٣ لسنة ١٩٨٣م).

وبالنظر إلى أن الوقف الاحتياطي يصيب العامل بأضرار أدبية كبيرة، فإن على السلطة المختصة به ألا تسئ استعمال سلطتها في هذا المجال، وأن تكون الغاية من هذا الإجراء هو الدافع إلى اتخاذه، وأن يتم ذلك في الحدود المقررة قانوناً.

ثانياً: مبررات الوقف الاحتياطي:

أوردت المواد السابقة أن العامل يوقف احتياطياً عن عمله إذا ارتكب خطأ جسيماً يمس التزاماته الوظيفية أو إحدى جرائم القانون العام[1]. ولذلك فإن قرار الوقف الاحتياطي لا يتطلب وجود تحقيق مفتوح، وإنما يتخذ في حالة ارتكاب الموظف لجريمة جنائية أو مخالفة إدارية جسيمة، وذلك لتسهيل إجراءات المحاسبة من ناحية، ولمصلحة المرفق من ناحية أخرى[2].

ثالثاً: السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي:

سوى المشرع بين سلطة الوقف الاحتياطي وسلطة المحاسبة، فالسلطة المختصة بالمحاسبة تتولى، في نفس الوقت، وقف العامل احتياطياً عن العمل[3].

رابعاً: شروط الوقف الاحتياطي:

يجب لوقف الموظف احتياطياً عن العمل، وجود المبرر الموجب للوقف، وصدور قرار الوقف من السلطة المختصة به، وللمدة المحددة في القانون.

١- قيام المبرر الموجب للوقف:-

رأينا أن المشرع قد نص على أن الموظف يوقف احتياطياً عن العمل إذا ارتكب مخالفة جسيمة تمس التزاماته الوظيفية أو إحدى جرائم القانون العام، وعلى

---

(١) النجار، رفعت المصيلحي محمد. إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٨١م، ص٣٩-٤٠.

(٢) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٤٦-١٤٧.

(٣) الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص ٢٠٦.

ذلك فإنه لا يجوز الوقف الاحتياطي لغير هذه الأسباب، وإلا جاز للموظف الموقوف الطعن في قرار الوقف بمخالفة القانون.

٢- صدور قرار الوقف عن السلطة المختصة:-

يجب أن يصدر قرار الوقف الاحتياطي عن السلطة المختصة به قانوناً، وهي السلطة المختصة بالمحاسبة، ولا يجوز لهذه السلطة تفويض اختصاصها لأي جهة أخري، وذلك لعدم وجود نص يجيز هذا التفويض(١).

أما إذا صدر قرار الوقف عن غير السلطة المختصة، فإن هذا القرار يكون باطلاً أو منعدماً بحسب الأحوال.

٣- ألا تزيد مدة الوقف الاحتياطي عن أربعة اشهر:-

حدد المشرع مدة الوقف الاحتياطي بأربعة أشهر في المادة ٨٠ من القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦م والمادة ٣٢ من الأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م والمادة ٣٠ من القانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣م وذلك بأن يبت في حالة الموظف الموقوف خلال أربعة أشهر من تاريخ اتخاذ هذا الإجراء بحقه. ولا يجوز أن تزيد هذه المدة بأي حال من الأحوال، ولكنه يجوز مدها، وإذا انقضت المدة المحددة دون أن يصدر قرار بشأن الموظف الموقوف، فإنه يعود إلى ممارسة أعباء وظيفته، أما إذا كان الوقف بخصوص ارتكاب الموظف لجريمة جنائية، فإن وضعه لا يتحدد بصفة نهائية إلا بعد صدور القرار النهائي في الاتهام الجنائي الموجه إليه.

وإذا لم تكن مدة الوقف الاحتياطي محددة بالنص، فيجوز أن تطول هذه المدة حسبما تراه السلطة الإدارية مناسباً(٢).

---

(١) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٤٢٤.

(٢) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ١٤٧. ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٤٢٥. حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٢٨٤-٢٨٥.

الفرع الثالث

السلطة المختصة بالمحاسبة

يقوم نظام المحاسبة في القانون الفرنسي على أن السلطة الرئاسية تتولى وحدها محاسبة العاملين ولكن بعد تدخل هيئات معينة لتبدي رأيها في موضوع المخالفة ونوع الجزاء، وتسمى اللجان الإدارية المشتركة، ولا يستثنى من تلك سوى بعض الجزاءات الخفيفة التي يجوز توقيعها دون تدخل من هذه الهيئات، وبجانب الهيئات المذكورة قد تتدخل هيئة أخرى تسمى المجلس الأعلى للوظيفة العامة(١).

وسوف يدرس الباحث السلطة الرئاسية المختصة بالمحاسبة، واللجان الإدارية المشتركة، والمجلس الأعلى للوظيفة العامة في قوانين الوظيفة العامة، فيما يلي:-

أولاً: في القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦م:

١- السلطة الرئاسية:-

تنص المادة ٦٢ من هذا القانون على أن يعهد بمحاسبة العامل إلى السلطة صاحبة الحق في التعيين، وهي السلطة الرئاسية، وتشمل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزير المختص ورئيس المرفق.

ويجوز لأي من هؤلاء تفويض سلطته لمن هو أدنى من درجة الوزير، على ألا يجوز للموظف المفوض التفويض في هذه السلطة إلا بنص خاص في القانون.

وقد نصت المادة ٦٤ والمادة ٦٥ من القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦م على أن للسلطة الرئاسية توقيع جزائي الإنذار واللوم دون استشارة اللجان الإدارية المشتركة، وهي ما تعرف بمجالس التأديب، ولكن بعد إتباع الإجراءات الشكلية

---

(١) عزت، فهمي محمد إسماعيل. المرجع السابق، ص ١٥٢-١٥٣.

المنصوص عليها في المادة ٦٥ من القانون الصادر في ٢٢ ابريل ١٩٠٥م الخاص بالإطلاع على الملف.

ويجوز للسلطة الرئاسية التفويض في توقيع جزائي الإنذار واللوم دون نص لكونهما من الجزاءات الخفيفة.

أما الجزاءات الأخرى فيجب على السلطة الرئاسية استشارة اللجان الإدارية المشتركة قبل توقيعها[١].

٢- اللجان الإدارية المشتركة:-

أنشأ المشرع الفرنسي لجاناً متخصصة، يتعين على السلطة الرئاسية استطلاع رأيها بشأن الجزاءات التي تود توقيعها على الموظفين، عدا جزائي الإنذار واللوم، وتعرف هذه اللجان باللجان الإدارية المشتركة.

والأصل أن اللجان الإدارية المشتركة لا تصدر رأياً نهائياً بشأن المخالفة المرتكبة، وإنما تقترح على السلطة الرئاسية الإدانة وتوقيع جزاء معين أو الحكم ببراءة العامل المتهم، ثم تتخذ السلطة الرئاسية قرارها في ضوء هذا الرأي دون أن تتقيد بمبدأ الإدانة أو البراءة[٢]، وذلك أن رأي اللجنة لا يعدو أن يكون مجرد ضمان للعامل المتهم قبل السلطة الرئاسية[٣].

ويتم اللجوء إلى اللجنة المشتركة بتقرير صادر من السلطة الرئاسية، ويجب أن يتضمن هذا التقرير الوقائع المنسوبة إلى العامل المتهم والظروف التي أدت إلى ارتكابها[٤].

---

(١) الصروخ، مليكة. المرجع السابق، ص ١٨٨-١٨٩، محارب، على جمعة. المرجع السابق، ص ٢٥٧-٢٥٩.

(٢) حسن، عبد الفتاح. السلطة المختصة بتأديب العاملين، المرجع السابق، ص ١٦.

(٣) حمزة، محمد حسنين. القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، بدون مكان، الطبعة الأولى، ١٩٦٠، ص ٥٢.

(٤) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

وسوف يعرض الباحث تشكيل اللجان الإدارية المشتركة، واختصاصها على التوالي:-

٢/١- تشكيل اللجان الإدارية المشتركة[١]:-

تشكل في كل وزارة أو مصلحة لجنة إدارية مشتركة لكل مجموعة من الموظفين، بقرار من رئيس الوزراء أو الوزير المختص.

ويجوز أن تنشأ لجنة إدارية واحدة لعدد من مجموعات الموظفين، عندما لا تكفي مجموعة واحدة من هذه المجموعات لإنشاء لجنة خاصة بها.

وتشكل اللجنة الإدارية المشتركة من عدد من الأعضاء، يمثلون الإدارة والموظفين بالتساوي[٢]، ويصل عددهم إلى أربعة، ويعين ممثلو الإدارة بقرار وزاري، أما ممثلو الموظفين فينتخبون عن طريق الاقتراع السري لمدة ثلاث سنوات قابلة للتمديد أو الإنقاص.

ولا يجوز كقاعدة عامة أن يكون في اللجنة أي مرؤوس للعامل المتهم أو أدنى منه درجة، وإلا جاز للعامل المتهم الطعن في تشكيل اللجنة. وإذا كان أعضاء اللجنة في نفس فئة العامل المتهم، فيجب أن يكونوا أقدم منه بقدر الإمكان، أما إذا كان أحد أعضاء اللجنة في نفس درجة أقدمية العامل المتهم، فلا يترتب على ذلك بطلان الإجراء.

هذا ويترأس اللجنة الإدارية المشتركة رئيس المصلحة أو المرفق، وتصدر قراراتها بالأغلبية، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

---

(١) محارب، على جمعة. المرجع السابق، ص ٢٦١-٢٦٣. الصروخ، مليكة. المرجع السابق، ص ١٩٠-١٩٢.

(٢) للجنة أعضاء احتياطيون من نفس عدد الأعضاء الأصليين.

٢/٢- اختصاص اللجان الإدارية المشتركة:-

يتمثل الاختصاص الرئيسي للجان الإدارية المشتركة في إبداء الرأي بخصوص الجزاءات التي توقعها السلطة الرئاسية على العاملين باقتراح توقيع جزاء معين أو براءة العامل المتهم.

على أن السلطة الرئاسية لا تلتزم باستشارة اللجنة المشتركة إلا إذا وجد نص يقضي بذلك، أما في غياب النص، فإن استشارة اللجنة المشتركة لا تلزم السلطة الرئاسية التي توقع جزاء أشد(١).

٣- المجلس الأعلى للوظيفة العامة:-

يبين الباحث كيفية تشكيل هذا المجلس، واختصاصه تباعاً:-

١/٣ - تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العامة:-

أنشأ المجلس الأعلى للوظيفة العامة بموجب المادة ١٩ من قانون التوظف العام رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦م ويتكون من أربعة وعشرين عضواً، يعين نصفهم بمرسوم من مجلس الوزراء، ويعين النصف الآخر بناء على اقتراح المنظمات النقابية للموظفين، ويتولى رئاسة المجلس الأعلى للوظيفة العامة رئيس الوزراء أو من ينوب عنه في ذلك(٢).

٢/٣- اختصاص المجلس الأعلى للوظيفة العامة:-

يتولى المجلس الأعلى للوظيفة العامة النظر في تظلم العامل المتهم ضد قرار السلطة الرئاسية- بعد موافقة اللجنة المشتركة- الصادر في مواجهته بتشديد الجزاء بخلاف ما اقترحته اللجنة المشتركة(٣). وذلك بتوقيع جزاءات غير جزاءات

---

(١) محارب، علي جمعة. المرجع السابق، ص ٢٦٩.

(٢) الصروخ، مليكة. المرجع السابق، ص ١٩٢.

(٣) لا يترتب على هذا التظلم وقف تنفيذ الجزاء الذي وقعته السلطة الرئاسية، ولكنه يوقف مدة الطعن القضائي، بحيث يبدأ مدة الطعن القضائي من تاريخ إبلاغ العامل المحكوم ضده برأي المجلس الأعلى للوظيفة العامة. محارب، علي جمعة. المرجع السابق، ص ٢٧٠.

الإنذار واللوم والشطب من جدول الترقيات، وهي النقل التلقائي وخفض المرتب وتنزيل الدرجة والعزل بدون الحرمان من المعاش أو مع الحرمان من المعاش.

ويرفع التظلم إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان العامل المتهم بقرار الجزاء، وعلى المجلس إبداء رأيه، الذي قد يكون بعدم ترتيب آثار على طلب العامل أو التوصية برفع أو تعديل الجزاء الموقع، خلال شهر من تاريخ ثبوت اختصاصه، ويجوز أن تمتد هذه المدة إلى أربعة أشهر في حالة أمر المجلس بإجراء تحقيق.

ويبلغ رأي المجلس إلى الوزير المختص، وإذا قرر هذا الأخير الالتزام بالرأي فإنه يكون لقراره أثراً رجعياً.

وعلى أية حال، فإن رأي المجلس الأعلى للوظيفة العامة غير ملزم للسلطة الرئاسية وإنما هو مجرد توصية[1]، برفع الجزاء الموقع منها أو بتخفيضه.

ثانياً: في الأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م[2]:

١- السلطة الرئاسية:-

أسندت المادة ٣١ من هذا الأمر محاسبة العامل المتهم- كما هو الحال في القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦م- إلى السلطة المختصة بالتعيين، وهي السلطة الرئاسية التي تمارسها بعد إتباع الإجراءات الواردة في المادة ٦٥ من قانون الإطلاع على الملف الصادر في عام١٩٠٥م، وبعد استشارة اللجنة الإدارية المشتركة قبل توقيع الجزاء عدا جزائي الإنذار واللوم اللذين يوقعان دون استشارة اللجنة المشتركة.

---

(١) نفس المرجع، نفس الصفحة وما بعدها.

(٢) صدر المرسوم رقم ٣٠٦ لسنة ١٩٥٩م والمرسوم رقم ٣٠٧ لسنة ١٩٥٩م والمرسوم رقم ٣١١ لسنة ١٩٥٩م تكملة للأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م.

ويجوز للسلطة الرئاسية التفويض في توقيع جزائي الإنذار واللوم بغير نص لكونهما من الجزاءات الخفيفة.

٢- اللجان الإدارية المشتركة:-

يحيل الباحث بشأن تشكيل هذه اللجان واختصاصها إلى ما سبق دراسته في هذا الصدد، على أنه تنبغي الإشارة إلى أنه لا تلتزم السلطة الرئاسية باستشارة اللجنة المشتركة في حالة ترك العامل الخدمة وحالة الإضراب غير المشروع وحالة الظروف الاستثنائية. وعلى اللجنة إبداء رأيها خلال شهر من تاريخ انعقادها وخلال ثلاثة أشهر في الحالات التي يستدعي الأمــر التحقيق(١).

٣- المجلس الأعلى للوظيفة العامة:-

أبقي المشرع على المجلس الأعلى للوظيفة العامة في الأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م، كما فعل بالنسبة إلى السلطة الرئاسية واللجان الإدارية المشتركة. وسوف يدرس الباحث تشكيل هذا المجلس واختصاصه كالآتي:-

٣/١- تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العامة:-

يتشكل المجلس الأعلى للوظيفة العامة من عدد متساو من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، ويضم ٣٢ عضواً، يعين نصفهم من الإدارة، وينتخب النصف الآخر من نقابات الموظفين. ويعين مندوبي الإدارة والموظفين بمرسوم بعد موافقة مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة المجلس الأعلى للوظيفة العامة، ويجوز له إنابة غيرة في ذلك، وهو عادة وزير الداخلية لكونه المكلف بالوظيفة العامة(٢).

---

(١) (م٥ من المرسوم رقم ٣١١ لسنة ١٩٥٩م).

(٢) محارب، على جمعة. المرجع السابق، ص ٢٨٥-٢٨٦.

٢/٣- اختصاص المجلس الأعلى للوظيفة العامة:-

يتمثل اختصاص المجلس الأعلى للوظيفة العامة في نظر الطعن المقدم من العامل المتهم ضد قرار السلطة الرئاسية بتوقيع جزاء أشد من الجزاء الذي اقترحته اللجنة المشتركة، وهو غير الإنذار واللوم والشطب من جدول الترقية والوقف عن العمل لمدة تزيد عن ثمانية أيام.

ويقدم الطعن للمجلس خلال شهر من تاريخ إعلان العامل بالقرار، بعد موافقة اللجنة الإدارية المشتركة.

وللمجلس أن يأمر بإجراء تحقيق جديد إذا لم تكن الأخطاء والظروف التي ارتكبت في ظلها واضحة.

ويصدر المجلس قراره بالتوصية بإلغاء الجزاء أو تخفيضه أو الإبقاء عليه، وذلك خلال شهرين من تاريخ ثبوت اختصاصه، ويجوز أن تمتد هذه المدة إلى أربعة أشهر في حالة الأمر بالتحقيق، ويبلغ مضمون التوصية إلى الوزير المختص، فإذا قرر الأخذ به فإن قراره يسري بأثر رجعي إلى تاريخ صدور قرار المجلس الأعلى للوظيفة العامة.

ويلاحظ أن رأي المجلس الأعلى غير ملزم للسلطة الرئاسية، لكونه مجرد توصية، على أنه على السلطة الرئاسية، إذا قررت عدم الأخذ بهذا الرأي، بيان الأسباب التي دعتها إلى ذلك[1].

ثالثاً: في القانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣م:-

يعتبر هذا القانون مكملاً للأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م، وليس مرحلة تشريعية مستقلة، ولذلك فإن النصوص الواردة في الأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م، تظل نافذة ما لم تتعارض مع ما جاء في القانون الجديد[2].

---

(١) نفس المرجع، ص ٢٨٦-٢٨٧.

(٢) نفس المرجع، ص ٢٨٨.

١- السلطة الرئاسية:-

نصت المادة ١٩ من القانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣م على أن محاسبة العامل من اختصاص السلطة التي تملك حق التعيين، وهي السلطة الرئاسية. وللسلطة الرئاسية توقيع جزائي الإنذار واللوم دون الرجوع إلى جهة ما، أما الجزاءات الأخرى فلا توقعها إلا بعد استشارة اللجنة الإدارية المشتركة التي يجب أن يكون العامل المتهم ممثلاً فيها[١].

٢- اللجان الإدارية المشتركة:-

أشار المشرع الى اللجان المشتركة التي يتعين على السلطة الرئاسية استشارتها قبل توقيع جزاء أشد من الإنذار واللوم، ولكنه لم ينظم كيفية تشكيل واختصاص هذه اللجان، ولذلك يتعين الرجوع في ذلك إلى الأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م، والمرسوم رقم ٣١١ لسنة ١٩٥٩م.

٣- المجلس الأعلى للوظيفة العامة:-

لم يشر المشرع في القانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣م إلى هذا المجلس، ولذلك فإن اختصاصه الوارد في الأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م يظل ساري المفعول.

---

(١) نفس المرجع، ص ٢٩١.

الفرع الرابع

الجزاءات الإدارية

إذا ثبت للسلطة الرئاسية ارتكاب العامل للمخالفة الإدارية، فإنها توقع عليه الجزاء الإداري. وقد نص المشرع الفرنسي في قوانين التوظف العام المتعاقبة على الجزاءات الآتية:-

١-الإنذار ٢-اللوم ٣-الشطب من جدول الترقيات ٤-تأخير الأقدمية ٥-خفض الدرجـة ٦-النقل التلقائي ٧-خفض المرتبة أو الدرجة ٨-الإحالة على المعاش ٩-العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش ١٠-العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش ١١-الإبعاد المؤقت عن العمل.

وقد سبق للباحث شرح بعض هذه الجزاءات فيما تقدم، ولذلك فهو يكتفي بدراسة جزاء الشطب من جدول الترقيات والنقل التلقائي وخفض المرتبة أو الدرجة.

١- الشطب من جدول الترقيات:-

يعني هذا الجزاء حذف اسم العامل المعاقب به من الجدول الخاص بالترقيات، ويترتب على جزاء الشطب حرمان العامل من حقه في الترقية بالاختيار دون الترقية بالأقدمية أو المسابقة.

ويشترط لتوقيع هذا الجزاء أن يكون اسم العامل مقيداً في قائمة المرشحين للترقية بالاختيار، وألا تزيد مدة الحرمان من الترقية على عام واحد على الأكثر، وهو العام الذي يتم خلاله تنفيذ الترقيات التي تعدها الجهات الإدارية سنوياً[١].

---

(١) عفيفي، مصطفى. المرجع السابق، ص ٢٩٨-٢٩٩.

٢- النقل التلقائي:-

يتطلب توقيع جزاء النقل التلقائي، تغيير مكان أو نوع العمل الذي يقوم به العامل المتهم. ويختلف هذا النوع من النقل عن النقل المصلحي، وهو النقل الذي يتم لأغراض حسن سير المرفق الإداري بانتظام واطراد دون إتباع لإجراءات معينة.

على أنه لتمييز النقل التلقائي عن غيره من أنواع النقل الأخرى، يتعين استيفاء الضمانات المقررة للنقل التلقائي (كإطلاع العامل على ملف خدمته) وكافة الإجراءات الأخرى المتطلبة قانوناً لتوقيع الجزاءات الإدارية بصفة عامة، وأن يكون النقل التلقائي منصوصاً عليه في القـــانون كجزاء[١].

٣- خفض المرتبة أو الدرجة :-

يترتب على توقيع هذا الجزاء، حرمان العامل المتهم من أي ترقية يكون قد حصل عليها ولو كانت بالاختيار، وذلك بتنزيله إلى درجة أقل من الدرجة التي كان عليها. ويعد جزاء خفض المرتبة أوسع مجالاً من جزاء خفض الدرجة، لأنها تتناول الترقية بالاختيار كما أنها تمس جميع تقسيمات الوظائف[٢].

---

(١) حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٢٤٤-٢٤٥.

(٢) الصروخ، مليكة. المرجع السابق، ص ١٩٩.

الباب الأول

ضمانات المحاسبة في القانون السوداني

كفل المشرع للعامل المتهم الضمانات اللازمة في كل من نظامي المحاسبة الإيجازية وغير الإيجازية، وعلى ذلك فإن هذا الباب ينقسم إلى فصلين: يتناول الباحث في الأول الضمانات المقررة في نظام المحاسبة الإيجازية، ويتناول في الثاني الضمانات في نظام المحاسبة غير الإيجازية على النحو التالي:-

الفصل الأول: ضمانات المحاسبة الإيجــازية .

الفصل الثاني: ضمانات المحاسبة غير الإيجازية .

الفصل الأول

ضمانات المحاسبة الإيجازية

يمكن للباحث رد الضمانات المقررة للعامل المتهم في نظام المحاسبة الإيجازية، إلى ضمانات سابقة على صدور القرار في مواجهة العامل المتهم، وضمانات مصاحبة لصدوره، وضمانات لاحقة على صدوره، وسوف يدرس الباحث هذه الضمانات في ثلاثة مباحث متتالية كالآتي:-

المبحث الأول: الضمانات السابقة على صدور القرار .

المبحث الثاني: الضمانات المصاحبة لصــدور القرار .

المبحث الثالث: الضمانات اللاحقة على صدور القرار .

المبحث الأول

الضمانات السابقة على صدور القرار

تتمثل الضمانات التي تسبق صدور القرار الإيجازي في: عدم إصدار القرار في مواجهة العامل المتهم في اليوم الذي وقعت فيه المخالفة الإدارية، وتمكين العامل المتهم من الرد على التهمة المنسوبة إليه.

أولاً: عدم إصدار القرار في اليوم الذي وقعت فيه المخالفة الإدارية:

حظر المشرع على الشخص المختص بإجراء المحاسبة الإيجازية، وهو الرئيس الإداري الأعلى بالوحدة الإدارية أو من يفوضه، إصدار القرار في مواجهة العامل المتهم في نفس اليوم الذي ارتكب فيه المخالفة الإدارية[1]، ويستوي في ذلك أن يكون هذا القرار بالإدانة أو البراءة للعامل المتهم، على أن هذا الضمان لا يحول دون إجراء المحاسبة للعامل المتهم في نفس اليوم الذي ارتكب فيه المخالفة الإدارية أو تم اكتشافها أو التبليغ عنها، وذلك أن الحظر الوارد في القانون يتعلق بإصدار القرار وليس بإجراء المحاسبة.

ويبدو أن المشرع قد استهدف من وراء هذه الضمانة للعامل المتهم، إعطاء رئيس الوحدة أو من يفوضه في إجراء المحاسبة الإيجازية المزيد من الوقت، عسى أن يعيد النظر في قراره، الأمر الذي يؤدي إلى الحيلولة دون صدور هذا القرار، الذي يكون قد صاحبه الانتقام من جراء وقوع المخالفة، خاصة وأن المحاكمات الإيجازية تفتقر إلى الضمانات والإجراءات الكافية التي توفر الحماية للعامل المتهم بعد صدور القرار، مثل الطعن في القرار أمام جهة مستقلة ومحايدة.

---

(1) (م ١٢/١-أ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المواد ٢١/أ و٢٦/أ و ٢١/أ و١٢/أ من قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م و١٩٧٦م و١٩٩٤م على التوالي).

ثانياً: تمكين العامل المتهم من الرد على التهمة:

على الرغم من أن المحاسبة الإيجازية لا تتطلب، بحسب الأصل، تحرير تهمة بالطريقة القانونية ضد العامل المتهم، إلا أن المشرع قد كفل للعامل المتهم ضمانة الرد على هذه التهمة، طالما أنها قد وجهت، وذلك بأن تتاح له الفرصة الكافية لمجابهة التهمة أو التهم المنسوبة اليه دفاعاً عن نفسه.

وعند الباحث أن حق الرد يمثل التزاماً يقع على عاتق السلطة المختصة بالمحاسبة الإيجازية يجب عليها تنفيذه، بحيث أن استيفاء حق الرد على التهمة يكون من تلقاء نفس السلطة المختصة بالمحاسبة الإيجازية، أي دون طلب من العامل المتهم، كما أن على هذه السلطة إجابة العامل المتهم إلى طلبة إذا بادر بطلب الرد على التهمة المسندة إليه.

ومن جهة أخرى، إن قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة قد منحت العامل المتهم حق الرد على التهمة شفاهة أو كتابة[1]، عدا قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، الذي حصر هذا الحق في الرد الشفاهي دون الرد الكتابي[2]، على أنه ليس هناك ما يمنع العامل المتهم من الرد على التهمة الموجهة إليه كتابة، لأن المشرع قد قصد من تقرير حق الرد توفير ضمانة أساسية له، وهي ضمانة الدفاع، وليس بيان الشكل الذي ينصب فيه هذا الحق.

هذا ويعد حق الرد على التهمة من قبيل قواعد العدالة الطبيعية، ومما قضت به الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا في هذا الصدد: "إن حق المواطن في أن ينال محاكمة عادلة وفقاً لأحكام القانون إنما يعني ألا تتضمن إجراءات محاكمته

---

(1) الفقرة (ب) من المادة ١/١٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل الفقرة(ب) من المواد: ٢١ و٢٦ و ٢١ من قوانين محاسبةالعاملين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م و ١٩٧٦م على التوالي.

(2) (م ١٢/ب من القانون).

مصادرة لأي من الحقوق التي أرستها مبادئ العدالة الطبيعية وهي:

١-..

٢- أن يعطى المتهم فرصة كافية للإدلاء بأقواله وحججه"[١].

وهكذا فإذا صدر القرار الإيجازي دون أن يمكن العامل المتهم من إبداء ملاحظاته على التهمة المنسوبة إليه، فإن هذا القرار يكون غير مشروع، ويجوز للعامل المتهم أن يطلب إلى رئيس الوحدة إعادة النظر فيه[٢]، أو أن يتظلم منه إدارياً[٣] إلى السلطة المختصة .

---

(١) رياض، هنرى. أشهر القضايا الدستورية في السودان، دار الجيل، بيروت، ١٩٨٤م، قضية دستورية رقم ٢/١٩٨١م- جعفر محمد على اشيقر وآخرون ضد حكومة جمهورية السودان الديمقراطية، بتاريخ ١٠/٤/١٩٨٤م، ص ١٨٦.

(٢) (م٢٨ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المواد: ١/١٨ و٢٨ من قانوني محاسبة العاملين للسنوات ١٩٧٦م و١٩٩٤م على التوالي).

(٣) (م٢٩ من قانون محاسبة العاملين لسنة٢٠٠٧م وتقابل المادة ٢٩ من قانون محاسبة العاملين لسنة١٩٩٤م).

المبحث الثاني

الضمانات المصاحبة لصدور القرار

لا يكفي الوفاء بالضمانات للعامل المتهم في الفترة السابقة على صدور القرار الإيجازي فحسب، وإنما يلزم ذلك أيضاً وقت إصدار هذا القرار. ويتمتع العامل في هذه المرحلة بضمانتين هما، تطبيق السلطة المختصة بالمحاسبة الإيجازية لمبدأ شرعية الجزاء في حالة الإدانة، وتسبيب القرار.

وعلى ذلك فإن الدراسة في هذا المبحث ستتوزع إلى مطلبين كما يلي:-

المطلب الأول: تطبيق مبدأ الشرعية .

المطلب الثاني: تسـبيب القــــرار .

المطلب الأول

تطبيق مبدأ الشرعية

إن من الضمانات المهمة للعامل المتهم، وقت إصدار القرار الإيجازي، هو تطبيق السلطة المختصة بالمحاسبة الإيجازية لمبدأ شرعية الجزاء. ولدراسة هذه الضمانة يتناول الباحث مفهوم مبدأ الشرعية، والآثار المترتبة عليه، على أن يمهد لذلك ببيان طبيعة التجريم والعقاب في قوانين محاسبة العاملين، وذلك في الفروع التالية:-

الفرع الأول: طبيعة التجريم والعقاب في قوانين محاسبة العاملين .

الفرع الثاني: مفهوم مبدأ الشرعية .

الفرع الثالث: آثار مبدأ الشرعية .

الفرع الأول

طبيعة التجريم والعقاب في قوانين محاسبة العاملين

تقوم سياسة التجريم في قوانين محاسبة العاملين على أن المشرع يحدد إطار المخالفات الإدارية بنصوص عامة[1]، ويترك للسلطة المختصة بالمحاسبة الإيجازية تحديد ما إذا كان سلوك العامل المتهم يدخل في ذلك الإطار، أو بالأحرى يشكل مخالفة إدارية أم لا[2]. وهذا يعني أن المخالفات الإدارية غير محددة على سبيل الحصر، وإنما تتمتع سلطة المحاسبة باختصاص تقديري واسع في اعتبار أفعال معينة أو عدم اعتبارها مخالفات إدارية تبعاً لما ينطوي عليه هذا التصرف من اعتداء أو عدم اعتداء على النظام المقرر في نطاق جماعة ما[3].

هذا وقد رتب الفقهاء على مبدأ عدم تحديد المخالفات الإدارية نتائج غاية في الأهمية، تتمثل فيما يلي[4]:-

١- الفصل بين المخالفة الإدارية والجزاء. ولقد ترتب على عدم تحديد المخالفات الإدارية عدم وجود ارتباط بين المخالفة والجزاء، وذلك بأن يقابل كل مخالفة إدارية جزاء محدداً، لا يوقع إلا بالنسبة لها دون غيرها من المخالفات، كما

---

(١) أنظر المادة ٢٦ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و تقابل المواد: ٣ و ٦ و ٦ و٢٦ من قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م و١٩٧٦م و١٩٩٤م على التوالي.

(٢) خرج المشرع في بعض الحالات على سياسته السابقة في التجريم، وذلك بالنص على أفعال معينة واعتبارها مخالفات إدارية على سبيل التحديد، ومن ذلك إشهار إفلاس العامل المتهم من قبل محكمة مختصة (المواد: ٣ و٦ و٦ من قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م و١٩٧٦م على التوالي) والإدانة في تهمة جنائية (م ٢٦/٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ٢٦/د من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(٣) عصفور، محمد. "ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة"، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول- يونيو ١٩٦٣م، ص٣٣.

(٤) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٧٨-٨١.

هو الحال في القانون الجنائي. بل إن المشرع يورد كما سبق القول نصوصاً عامة، ويترك للسلطة المختصة بالمحاسبة تحديد ما إذا كان الفعل المنسوب إلى العامل المتهم يعتبر مخالفة إدارية أم لا، وتحديد الجزاء المناسب لهذا الفعل بعد ذلك إذا ما انتهت إلى أنه يشكل مخالفة إدارية.

على أنه إذا اعتنق المشرع مسلك القانون الجنائي، بتحديد المخالفة والجزاء الذي يناسبها، فإن الاختصاص التقديري للسلطة المختصة بالمحاسبة يزول فيما يتعلق بتحديد الفعل واختيار الجزاء.

٢- طالما أن المشرع لم يحصر الأفعال التي تعد مخالفات إدارية، فإن تحديد ذلك متروك- كما سبق القول- لتقدير السلطة المختصة بالمحاسبة.

٣- إن عدم وجود نص يجرم فعلاً معيناً، لا يعني أن هذا الفعل مشروع على النحو المعروف في القانون الجنائي. بل إن المشرع حين يفعل ذلك إنما ينبه العاملين إلى خطورة الأفعال المنصوص عليها، ويترك ما عداها للقاعدة العامة. أي لتقدير السلطة المختصة بالمحاسبة.

٤- إن عدم تحديد المخالفات الإدارية على سبيل الحصر قد أضفت عليها مرونة كبيرة وساعدت على تطورها، وذلك بأنه يمكن ألا يعتبر الفعل مخالفة إذا ما تغيرت الظروف التي اعتبر فيها الفعل كذلك. حيث أن السلطة المختصة بالمحاسبة تراعي كافة الظروف ذات الصلة بحياة العامل العامة والخاصة، وهي متغيرة، عند تقدير المخالفة الإدارية.

هذا عن كيفية التجريم في قوانين محاسبة العاملين أما فيما يتعلق بالعقاب، فإن المشرع يورد قائمة بالجزاءات التي توقع، في حالة ثبوت المخالفة في حق العامل المتهم، وللسلطة المختصة بالمحاسبة الإيجازية اختيار الجزاء المناسب للمخالفة المرتكبة من بين هذه القائمة، ولا يجوز لها توقيع غير الجزاءات الواردة فيها.

ويتضح مما تقدم، أن التجريم والعقاب في قوانين محاسبة العاملين، يختلف عما هو مقرر في القانون الجنائي. وذلك لأن المشرع يتولى في هذا القانون وصف الأفعال التي تعد من قبيل الجرائم وتحديد ما يقابلها من جزاءات جنائية على سبيل الحصر، وما على القاضي الجنائي سوى توقيع الجزاء على الجريمة المرتكبة.

الفرع الثاني

مفهوم مبدأ الشرعية

لمبدأ الشرعية مفهومين: أحدهما ضيق والآخر واسع، وسوف يدرس الباحث المفهوم الضيق للمبدأ أولاً، ثم المفهوم الواسع ثانياً فيما يلي:-

أولاً: المفهوم الضيق لمبدأ الشرعية:-

يعني مبدأ الشرعية، بمفهومه الضيق، إن على السلطة المختصة بالمحاسبة توقيع الجزاءات التي حددها المشرع من قبل، ولا يجوز لها أن تفرض جزاء آخر لم يرد به نص مهما كانت الدوافع، ولو كان ذلك أخف من الجزاء المقرر من الناحية المادية، وحتى لو تم ذلك برضاء العامل المتهم، لأن مركزه مستمد من القوانين مباشرة، فلا يجوز الاتفاق على ما يخالفه[1].

وعلى ذلك فإن على الرئيس الإداري الأعلى بالوحدة الإدارية أو من يفوضه في إجراء المحاسبة الإيجازية عدم توقيع غير الجزاءات المقررة في نظام المحاسبة الإيجازية، وهي جزاءات تتسم بالبساطة.

---

(1) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٣٦٠. إسماعيل، خميس السيد. موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا والحديث في الفتاوى والأحكام التأديبية وصيغ الدعاوى الإدارية والتأديبية- الكتاب الأول، المحاكمات التأديبية وطرق الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٩٣م- ١٩٩٤م، ص ١٨٣ وما بعدها.

والحكمة من توقيع الجزاءات الواردة في القانون دون غيرها، أو بالأحرى تطبيق مبدأ الشرعية هي إلزام السلطة المختصة بالمحاسبة بنصوص قانونية واضحة وصريحة، بحيث لا يجوز لها ابتداع جزاء جديد، حيث أن تقدير الجزاءات من اختصاص المشرع، وليس أمام السلطة المختصة سوى احترام اختصاصاتها الدستورية والقانونية في توقيع الجزاء[1]. وكذلك ان حصر الجزاءات الإدارية يستهدف حماية مصالح الأفراد وكفالة الحرية والضمان لهم عند توقيع هذه الجزاءات عليهم بسبب ما يرتكبونه من مخالفات إدارية، فضلاً عن تحقيق العدالة في العقاب، والتي تتطلب قياس الجزاء في ضوء درجة جسامة المخالفة المرتكبة[2].

ومبدأ الشرعية بمعناه السابق يختلف عما هو معروف في القانون الجنائي. حيث أن مبدأ الشرعية يعني في المجال الجنائي أمرين: أولهما: أن القانون هو الذي يحدد مقدار ونوع الجزاءات الجنائية، فالجزاءات ترجع إلى مصدر واحد هو القانون المكتوب، وثانيهما: أن القاضي الجنائي لا يملك توقيع الجزاءات المحددة بنص القانون دون أن تكون هناك جرائم خاصة لها، ولا يقضي في جريمة بغير الجزاء المقرر لها[3]، ومن هنا فقد قيل بأن الارتباط بين الجرائم والعقوبات في المجال الجنائي ارتباط كامل بعكس ما رأيناه في مجال محاسبة العاملين.

ولمبدأ الشرعية بمفهومه الضيق مظاهر، تتمثل في ضرورة إيراد الجزاء في قانون أو لائحة ومراعاة القيود الشكلية والموضوعية للجزاء.

١- النص على الجزاء في قانون أو لائحة:-

يجب تنظيم أحكام الجزاء الإداري في قواعد صادرة عن السلطة التشريعية أو التنفيذية، وذلك لأن الجزاء إجراء زجري ومؤلم، فضلاً عما يتضمنه

---

(1) الشيخلي، عبد القادر. النظام القانوني للجزاء التأديبي، رسالة دكتوراة، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣م، ص ٢٥٠.

(2) عفيفي، مصطفى. المرجع السابق، ص ١٦٢.

(3) الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص ٣٠٣.

من مساس بالحقوق المهنية للعامل المتهم[1]. وقد أوفى المشرع هذا المظهر لمبدأ الشرعية، بالنص على الجزاءات في قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة.

٢- الالتزام بالضوابط الشكلية والموضوعية للجزاء:-

لمبدأ الشرعية مظهرين: مظهر شكلي والآخر موضوعي[2]. أما المظهر الشكلي (الشرعية الشكلية)، فهو أن على السلطة المختصة بالمحاسبة التقيد باستخدام مصطلح الجزاء الوارد في القانون دون غيره، فلا يجوز استخدام مصطلح آخر أو مترادف أو مشتق، حتى ولو كان ينطوي على نفس المضمون والأثر العقابيين، لأن واجب السلطة المختصة ينحصر في اختيار جزاء محدد من حيث الشكل والموضوع.

وهكذا فإذا أرادت سلطة المحاسبة إنذار العامل المتهم، وهو من الجزاءات المنصوص عليها في القانون، فلا يجوز استعمال مصطلح الإخطار أو التنبيه أو لفت النظر على الرغم من أن مصطلح الإنذار يحتمل جميع هذه المدلولات، لكونه غير وارد في قائمة الجزاءات الإدارية.

أما المظهر الموضوعي (الشرعية الموضوعية)، فيعني أن أثر الجزاء الإداري يجب أن يقتصر على المزايا الوظيفية للعامل المتهم، أما إذا تعدى ذلك إلى المساس بكرامته، كتوجيه الإهانات المادية والقولية له، أو بحريته، كالحبس، أو بماله، كالمصادرة، فإن هذا يعد خروجاً على مبدأ الشرعية الموضوعية للجزاء، لأن هذه الأفعال ليست من بين الجزاءات المحددة في القانون على سبيل الحصر.

ثانياً: المفهوم الواسع لمبدأ الشرعية[3]:

إذا كان المفهوم الضيق لمبدأ الشرعية يتجلى في قصر الشرعية على التحقق من مطابقة الجزاء الموقع لما هو وارد بقائمة الجزاءات، فإن المفهوم

---

(1) الشيخلي، عبد القادر. المرجع السابق، ص ٢٥١ وما بعدها.

(2) نفس المرجع، ص ٢٥٦-٢٥٧.

(3) نفس المرجع، ص ٢٥٧ ومابعدها.

الواسع للمبدأ يمتد للتحقق من مطابقة القرار أو الحكم للقواعد القانونية بصفة عامة.

ويمكن للباحث التمثيل لتطبيقات المفهوم الواسع لمبدأ الشرعية في النقاط التالية :-

١- تطبيق مبدأ لا جزاء بدون خطأ. أي لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا إذا ثبت ارتكابه لخطأ محدد، لأن الجزاء يلاحق الخطأ الإداري وجوداً وعدماً.

٢- عدم جواز توقيع الجزاء على العامل المتهم إلا من قبل السلطة المختصة قانوناً، ولا تملك هذه السلطة تفويض اختصاصها إلا في حدود القانون الذي يسمح بذلك.

٣- استخدام اختصاصات ومسؤوليات السلطة العامة والقانون العام لتحقيق أغراض المصلحة العامة دون غيرها.

٤- تطبيق القواعد القانونية بصورة سليمة، وعدم الخطأ في تفسيرها أو تطبيقها، الأمر الذي يحتم على السلطة المختصة بالمحاسبة، مراعاة مبادئ عدم تكرار الجزاء و عدم رجعية القرار..الخ.

٥- أن يكون الجزاء ممكناً، أي لا يجوز فرض الجزاء بمعزل عن المركز القانوني الذاتي الذي يشغله العامل المتهم. ومثال ذلك، توقيع جزاء على العامل المتهم بعد انتهاء خدمته.

٦- أن يكون الجزاء جائزاً قانوناً, فلا يجوز على سبيل المثال أن يتضمن قرار الجزاء عبارات جارحة للعامل المتهم (الشرعية الموضوعية)، لأن هذه العبارات ليست من بين الجزاءات المنصوص عليها في القانون.

٧- أن يكون الجزاء مسبباً. وذلك بإفصاح السلطة المختصة بالمحاسبة عن سبب القرار الذي أصدرته، دون أن تستتر وراء عبارات مبهمة أو غير محددة كما سيلي فيما بعد.

الفرع الثالث

آثار مبدأ الشرعية

يترتب على مبدأ الشرعية جملة من الآثار، تمثل هي الأخرى ضمانات أساسية للعامل المتهم، وهي عدم جواز العقاب عن الفعل الواحد مرتين، وعدم رجعية القرار الصادر بالجزاء في مواجهة العامل المتهم، وتناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة.

أولاً: عدم تعدد الجزاء عن الفعل الواحد:-

قرر المشرع مبدأ عدم العقاب مرتين عن الفعل الواحد في المجال الجنائي في بادئ الأمر، حيث نصت المادة ٧١ من الدستور الدائم لجمهورية السودان لسنة ١٩٧٣م على أنه "لا يحاكم شخص عن فعل جنائي واحد إلا في الحالات التي ينص عليها القانون".

وقد طبقت المحكمة العليا هذا المبدأ بحكمها أنه " ١- لا يجوز محاكمة الشخص أكثر من مرة عن اتهام واحد"[١].

وسوف يناقش الباحث مبدأ عدم تعدد الجزاء من حيث: المقصود به، وأساسه القانوني، في الفقرات الآتية:-

١- مفهوم مبدأ عدم تعدد الجزاء:-

ومفاد هذا المبدأ، أنه لا يجوز توقيع أكثر من جزاء واحد على العامل المتهم بسبب نفس الخطأ، ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك[٢]. وهو ما يعني وحدة الجزاء عن المخالفة الواحدة، وذلك أن نفس الخطأ لا يترتب عليه ازدواج في الجزاء[٣].

---

(١) مجلة الأحكام القضائية، حكومة السودان ضد عبد العال محمد عبد الله، ط ج/٣٣/٧٧، ص ٢٨١.

(٢) عفيفي، مصطفي. المرجع السابق، ص ١٩١.

(٣) الشيخلي، عبد القادر. المرجع السابق، ص ٣١٩-٣٢٠.

ويجد هذا المبدأ مبرراته في تحقيق اعتبارات العدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تقضي بعدم العقاب عن المخالفة الواحدة إلا بجزاء واحد يناسبها، وأن مسؤولية العامل المتهم يجب أن تتحدد في نطاق الخطأ الذي ارتكبه في السابق وعوقب من أجله، كما أن عدم تطبيق مبدأ وحدة الجزاء يمثل اعتداء على نهائية الجزاءات الإدارية الموقعة من قبل السلطة المختصة وإخلال بما حازته من حجية[1]. فضلاً عن أن السلطة التي أوقعت الجزاء الأول تكون قد استنفذت ولايتها إزاءه[2].

وهكذا، فإنه لا يجوز للرئيس الإداري الأعلى بالوحدة الإدارية، أو من يفوضه في إجراء المحاسبة الإيجازية، تكرار الجزاء عن نفس الفعل الذي عوقب العامل المتهم من أجله من قبل، و إلا اعتبر القرار الثاني بالجزاء باطلاً للإخلال بمبدأ الشرعية وقاعدة حجية الأمر المقضي به والمبادئ العامة للقانون التي تقضي بعدم العودة إلى توقيع الجزاء مرة أخرى.

٢- الأساس القانوني لمبدأ عدم تعدد الجزاء[3]:-

يجد مبدأ عدم تعدد الجزاء أساسه القانوني في مبدأ الشرعية وقاعدة حجية الأمر المقضي به. ففيما يتعلق بالأساس الأول، إن مبدأ عدم الجمع بين جزاءين من نتائج مبدأ الشرعية، ووفقاً لهذا المبدأ لا يجوز توقيع جزاء على العامل المتهم إلا إذا كان وارداً في قائمة الجزاءات المحددة من قبل المشرع على سبيل الحصر، وعلى ذلك، فإن تعدد الجزاء يعد إنشاء لجزاء جديد غير مقرر في القانون ومن ثم خروجاً على مبدأ الشرعية.

أما بالنسبة للأساس الثاني، وهو حجية الأمر المقضي به، فإذا صدر

---

(١) عفيفي، مصطفى. المرجع السابق، ص ١٩٢.

(٢) فهمي، عزت محمد إسماعيل. المرجع السابق، ص ٨٥.

(٣) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية. المرجع السابق، ص ٤٢٥.

الجزاء عن مخالفة معينة، فإنه لا يجوز توقيع جزاء آخر عن نفس المخالفة، لكون أن القرار أو الحكم الأول قد أصبح حجة وعنواناً للحقيقة فيما قضى به من جزاء.

ثانياً: عدم رجعية الجزاء:-

يعد مبدأ عدم رجعية الجزاء من الضمانات الجوهرية للعامل المتهم في مرحلة توقيع الجزاء الإداري، وقد أخذت دساتير السودان للسنوات ١٩٧٣م و ١٩٨٥م و ١٩٩٨م بهذا المبدأ، حيث نص الدستور الدائم لجمهورية السودان لسنة ١٩٧٣م على أنه "لا يعاقب أي شخص على جريمة ما إذا لم يكن هناك قانوناً يعاقب عليها قبل ارتكاب تلك الجريمة كما لا يجوز أن توقع على أي شخص عقوبة أشد من تلك التي ينص عليها القانون الذي كان نافذ المفعول ساعة ارتكابها"[1].

ونص دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة ١٩٨٥م على أنه " لا يجرم أي فعل ولا توقع أي عقوبة إلا بمقتضى قانون معمول به وقت ارتكاب الجريمة"[2].

ومما جاء في دستور جمهورية السودان لسنة ١٩٩٨م أنه " لا يجرم أحد ولا يعاقب على فعل إلا وفق قانون سابق يجرم الفعل ويعاقب عليه.."[3].

هذا وقد طبق القضاء مبدأ عدم الرجعية بحكمه: "**إن القوانين العقابية التي تحد من حرية الناس لا تطبق بأثر رجعي** لأن الحكمة الأساسية من مبدأ المشروعية أن يعرف الناس- كل الناس مواطن الزلل قبل الوقوع فيه وما قد تجره عليهم تصرفاتهم من ويلات العقاب والمحاسبة. وزجراً لهم ولغيرهم ولهذا قال تعالي وهو خير القائلين (وما كنا معذبين حتى نبعث رسولاً)"[4].

---

(1) (م ٧٠ من الدستور).

(2) (م ٢٧ من الدستور).

(3) (م ٣٢ من الدستور).

(4) مجلة الأحكام القضائية، حكومة السودان ضد عثمان محمد سليمان، م أ/أ س ج/١٧٩٣/ ١٩٨٣، ص ١٤٧.

ويهم الباحث وهو بصدد بحث مبدأ عدم رجعية الجزاء أن يتناول مفهوم هذا المبدأ، وأسسه، وشروط تطبيقه.

١- مفهوم مبدأ عدم الرجعية:-

تجري القاعدة العامة على أن القرار الإداري أياً كان مصدره لا يجوز أن يتضمن أثراً رجعياً[١]. ويتحلل مفهوم مبدأ عدم الرجعية إلى قاعدتين: قاعدة عدم رجعية اختيار الجزاء، وقاعدة عدم رجعية آثار الجزاء. وتعني القاعدة الأولى عدم توقيع جزاء على العامل المتهم لم يكن مقرراً وقت ارتكاب المخالفة، ومن ثم فإن الجزاء الذي يتقرر بعد ارتكاب المخالفة ثم يطبق يكون تطبيقا رجعياً له، وهو ما يعني تطبيق لجزاء غير منصوص عليه قانوناً وقت وقوع المخالفة[٢]، وهنا يتجلى مبدأ عدم رجعية الجزاء باعتباره أثراً من آثار مبدأ الشرعية.

أما القاعدة الثانية، وهي عدم رجعية آثار الجزاء، فمؤداها تطبيق الآثار المترتبة على الجزاء الإداري من تاريخ توقيعه دون أن تمتد إلى تاريخ ارتكاب المخالفة أو إلى أي تاريخ آخر سابق على ذلك، مهما كانت جسامة الخطأ المرتكب أو حداثة ارتكابه، بل أنه حتى في حالة إلغاء الجزاء لعيب في الشكل، لا يجوز أن ينطوي القرار على أثر رجعي يرتد إلى تاريخ توقيع الجزاء الملغي عند العودة إلى توقيعه من جديد[٣].

هذا وتجد قاعدة عدم الرجعية أساسها في أن سلطة المحاسبة مقيدة بالقوانين السارية المفعول وقت ممارسة اختصاصها، بحيث لا يجوز لها توقيع غير

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، بدون ناشر، بدون مكان، الطبعة السادسة، ١٩٩١م، ص ٥٤١.

(٢) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٣٦-٤٣٧.

(٣) عفيفي، مصطفى. المرجع السابق، ص ١٨٧-١٨٨. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٤٦ – ٤٤٧. حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٢٧.

الجزاءات النافذة وقت استعمال هذا الاختصاص، بغض النظر عن الجزاءات التي كانت قائمة وقت ارتكاب المخالفة، تأسيساً على أن العامل يشغل مركزاً عاماً يخضع للقوانين الجديدة، ومن ثم فإن القرار الصادر بالجزاء يحكم على شرعيته وفقاً للقوانين النافذة وقت صدوره[١].

وهكذا، فإن القوانين المتعلقة بالجزاءات الإدارية لا تسري إلا بالنسبة للجزاءات التي تصدر بعد العمل بها ولا أثر لها على الجزاءات الصادرة قبل ذلك، والقول بغير ذلك يتعارض مع القاعدة الأصولية في تطبيق القانون، وهي عدم سريانه على الماضي[٢]. ولعل النتيجة الحتمية لمخالفة مبدأ عدم الرجعية، هي بطلان الجزاء فيما تضمنه من أثر رجعي، وهذا البطلان قد يكون كلياً إذا كان القرار الصادر بالجزاء غير قابل للتجزئة، وقد يكون جزئياً بإلغاء الأثر الرجعي والإبقاء على الآثار الأخرى إذا كان القرار يقبل التجزئة[٣].

٢- أسس تحريم الرجعية في القرار[٤]:-

يستند تحريم الرجعية في القرار الصادر بالجزاء في مواجهة العامل المتهم إلى مجموعة من الاعتبارات، تتمثل في مبدأ احترام المراكز القانونية الذاتية، ومبدأ استقرار المعاملات، ومبدأ احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان.

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق ص ٢٨٦.

(٢) عبد الباقي، محمد عجمي. "سريان القوانين المتعلقة بالجزاءات التأديبية"- تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٤٦ لسنة ٨ق بجلسة ١٩٦٧/٢/١١م، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة العاشرة، العدد الثاني – أبريل/يونيو ١٩٦٦م، ص ١٧٩.

(٣) على، شمس ميرغني. "سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الأمارات العربية المتحدة والفقه المقارن وأحكام القضاء"، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة الثانية والثلاثون، العدد الرابع – أكتوبر/ ديسمبر ١٩٨٧م، ص ٧٨.

(٤) الطماوي، سليمان محمد. النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٤٤ وما بعدها.

٢/١- مبدأ احترام المراكز القانونية الذاتية:-

يمثل هذا المبدأ، الاعتبار الرئيسي الذي يستند إليه مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بصفة عامة، ويتلخص في أنه إذا اكتسب أحـــد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً بموجب قرار إداري (أو اتفاق مع الإدارة)، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي.

وعلى ذلك، فإنه لا يجوز لرئيس الوحدة أو من يفوضه في إجراء المحاسبة الإيجازية، توقيع جزاء على العامل المتهم بموجب قانون جديد، إذا كانت المخالفة قد ارتكبت في ظل قانون قديم لم يكن ينص على هذا الجزاء. وذلك أن العامل المتهم قد اكتسب مركزاً قانونياً خاصاً في السابق، وبالتالي لا يجوز المساس بهذا المركز لمجرد إلغاء أو تعديل القانون الذي أنشأه، طالما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك.

٢/٢- مبدأ استقرار المعاملات:-

بالنظر إلى أن التنظيم إنما يكون بالنسبة إلى المستقبل فحسب، فإنه ينبغي أن تظل الآثار التي ترتبت على القرار في الماضي سليمة دون تغيير أو تعديل. ومن ثم فإن تطبيق الجزاء بأثر رجعي يتعارض مع مبدأ استقرار المعاملات، وينطوي على إهدار للثقة الواجبة في القواعد القانونية.

٢/٣- مبدأ احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان:-

لا يجوز أن يتضمن قرار الجزاء مفعولاً رجعياً، وذلك لأن مصدر القرار يتجاوز اختصاصه ويفتئت على صلاحيات سلفه المختص أصلاً بممارسة مهامه وفقاً للقواعد القانونية المنظمة للاختصاص.

٣- شروط تطبيق مبدأ عدم الرجعية[١]:-

حتى يمكن القول بأن القرار الصادر بالجزاء في مواجهة العامل المتهم قد انطوى- كأي قرار إداري آخر- على أثر رجعي، فإنه ينبغي أن يتوافر شرطان:

٣/١- أن يكون هناك مركزاً قانونياً ذاتياً تكاملت عناصره في ظل وضع قانوني معين قبل صدور القرار. ولذا يجب عدم المساس بهذا المركز إذا ما تغير ذلك الوضع فيما بعد. وهكذا فان العامل المتهم لا يستطيع الاحتجاج بفكرة المساس بالمركز الذاتي إلا إذا كانت عناصر هذا المركز قد تكاملت لديه بالفعل وفقاً لأحكام النظام القديم، ولا يكفي مجرد اتخاذ الإجراءات المؤدية إلى إضفاء هذا المركز.

٣/٢- أن يكون من شأن سريان القرار بأثر رجعي المساس بالمركز الذاتي الذي تكاملت عناصره لدى العامل المتهم واكتسبه قبل صدور قرار الجزاء.

وخلاصة ما تقدم، أنه لا يجوز لرئيس الوحدة أو من يفوضه في إجراء المحاسبة الإيجازية، توقيع الجزاء بأثر رجعي على العامل المتهم، وذلك للاعتبارات السابقة، وإلا كان القرار باطلاً للإخلال بضمانة أساسية للعامل المتهم، الأمر الذي يخوله الطلب إلى رئيس الوحدة إعادة النظر في القرار أو التظلم منه إدارياً إلى السلطة المختصة.

ثالثاً: التناسب بين الجزاء والمخالفة:

سبق القول أن اختيار الجزاء للمخالفة الإدارية المرتكبة يدخل في الاختصاص التقديري للسلطات المختصة بالمحاسبة الإيجازية (رئيس الوحدة ومن يفوضه)، بحيث يجوز لها توقيع أي جزاء على أي مخالفة وفقاً للظروف الموضوعية والشخصية التي ارتكب فيها الفعل المنسوب إلى العامل المتهم، غير

---

(١) نفس المرجع، ص ٥٥٠-٥٥٢.

أنه بالنظر إلى أن تلك السلطات قد تجنح إلى فرض جزاء أشد أو أخف مما تقتضيه المخالفة الإدارية، فقد تقرر، كضمانة للعامل المتهم، أن يكون الجزاء متناسباً مع المخالفة المرتكبة.

ومقتضى مبدأ التناسب توفر الملائمة بين درجة خطورة المخالفة المرتكبة ونوع الجزاء المفروض ومقداره، وذلك عن طريق اختيار سلطة المحاسبة للجزاء المناسب للمخالفة[1]، من بين قائمة الجزاءات الواردة في القانون على سبيل الحصر دون إسراف في الشدة أو إمعان في الرأفة.

وبهذا المعنى فإن مبدأ التناسب يقوم على الملائمة بين السبب في القرار الصادر بالجزاء (الخطأ) ومحله (نوع الجزاء ومقداره)[2].

و هكذا، فإن مبدأ التناسب يتطلب إقامة التوازن الدقيق بين الجزاء الموقع والمخالفة المرتكبة، بحيث يتعين على السلطة المختصة بالمحاسبة الابتعاد عن الجزاءات الشديدة للمخالفات قليلة الأهمية، أو توقيع الجزاءات الخفيفة على المخالفات الجسيمة، وذلك أن الغلو في العقاب أو التساهل فيه لا يحقق أياً منهما الهدف الذي رمى إليه المشرع من إقرار مبدأ المحاسبة للعاملين، وهو تأمين انتظام سير الوحدات الإدارية في الدولة، فقسوة الجزاء يفضي إلى امتناع العاملين عن تحمل المسؤولية ويؤدي الإفراط في الرأفة فيه إلى استهانتهم بأداء الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقهم.

وعلى ذلك فإن الجزاء يجب أن يكون بقدر جسامة المخالفة المرتكبة، وإلا جاز للعامل المتهم، في حالة الشدة في العقاب، أن يطلب إلى رئيس الوحدة إعادة النظر في القرار أو التظلم منه إدارياً إلى السلطة المختصة.

---

(١) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

(٢) إبراهيم، السيد محمد. "الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية"، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الثاني – ديسمبر ١٩٦٣م، ص ٢٦٥.

وتجدر الإشارة إلى أن تطبيق مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة قليل في مجال المحاسبة الإيجازية، وذلك لما تتميز به الجزاءات والمخالفات في نظام المحاسبة الإيجازية من بساطة كما سبق القول.

وبالمقابل طبق كل من ديوان العدالة الاتحادي وديوان العدالة بولاية الخرطوم مبدأ التناسب في العديد من القرارات في مجال المحاسبة غير الإيجازية، كما سيلي عند دراسة ضمانات المحاسبة غير الإيجازية.

المطلب الثاني

تسـبيب القرار

الضمانة الأخرى في مرحلة إصدار القرار الإيجازي، هي أن يصدر القرار في مواجهة العامل المتهم مسبباً. وقد نص للمشرع على ضمانة التسبيب فـي المحاسبة الإيجازية فـي الفقرة ٢/ب من المادة ١٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة٢٠٠٧م التي تقابل الفقرة ٢/ب من المادة ١٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، بأن يدون رئيس الوحدة أو من يفوضه في إجراء المحاسبة الإيجازية حيثيات (أسباب) القرار في المحضر.

هذا كما أخذ القضاء بمبدأ التسبيب بالنسبة إلى القرارات الإدارية بصفة عامة، ومن ذلك حكم المحكمة العليا بأن: **"٢ – القرار الإداري الصـادر من الجهة الإدارية يتعين أن يكون مسبباً"**[1] ، وحكمها أيضاً بأن **"١- يبطل القرار الإداري إن لم يحتو على أسبابه"**[2].

---

(1) مجلة الأحكام القضائية ١٩٨١م، محافظة مديرية الخرطوم ضد بشير عبد الله السلمابي، م ع/ط م/٥٠/١٩٨١م، ص ١٩٢.

(2) مجلة الأحـكام القضائية ١٩٩٢م، أحمد محمد الحسن ضد عبد الله الخليفة محمـد، م ع/ط أ س/٧٥/١٩٩١م، ص ٣٥٢.

ومع ما للتسبيب من أهمية بالنسبة إلى العامل المتهم، إلا أن أياً من المشرع أو القضاء لم يضع أحكاماً تفصيلية لهذه الضمانة، ولذلك فإن الباحث يبين ماهية التسبيب وأهميته، وجزاء القصور في استيفائه، فيما يلي:-

أولاً: ماهية التسبيب:

كثيراً ما يقع الخلط بين وجوب تسبيب القرار وبين وجوب قيامه على سبب يبرره في الواقع وفي القانون، فالسبب في القرار، هو الحالة الواقعية أو القانونية التي توحي للإدارة بالتدخل وإصدار القرار(1)، ويتمثل السبب في القرار الصادر بالجزاء، في ارتكاب العامل المتهم لمخالفة إدارية.

والسبب مسألة تثار قبل إصدار القرار، لكونه أحد أركان الانعقاد فيه، ومن ثم يترتب على عدم وجوده أو الخطأ في تكييفه البطلان.

أما التسبيب، فهو الإفصاح عن السبب أو الأسباب التي أدت إلى توقيع الجزاء على العامل المتهم في صلب القرار(2). ويعد التسبيب من الضمانات الجوهرية المعاصرة لصدور القرار، ويترتب على عدم استيفائه بطلان القرار الصادر بالجزاء.

ثانياً: أهمية التسبيب(3):-

يعتبر التسبيب من الضمانات الأساسية للعامل المتهم وقت إصدار القرار،

---

(1) الطماوى، سليمان محمد. النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٤.

(2) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٤٨.

(3) حسن، عبد الفتاح. "التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري- تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٣/٦/٣م"، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثامنة، العدد الثاني، ١٩٦٦م، ص ١٦٩. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٦٠-٤٩٦. عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر. الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٥٦١-٥٦٢. حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص٣٨٥-٣٨٦. الجهمي، خليفة سالم. المرجع السابق،ص ٣٢٨-٣٢٩.احمد، الديداموني مصطفى. الإجراءات والأشكال في القرار الإداري-دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، بدون مكان، ١٩٩٢م، ص ١٨٩-١٩١.

ويتجلى ذلك في الأوجه التالية:-

١- إن التسبيب يضع بين يدي العامل المتهم ما انتهت إليه السلطة المختصة بالمحاسبة، ومنه يتبين العامل ما إذا كانت التهمة التي عوقب من أجلها قد تمت مواجهته بها أم لا، ومدى أخذ السلطة المختصة بما أبداه من أوجه دفاع، والتحقق من إطلاعها على وقائع القضية وعلى المستندات المقدمة، ومن ثم تقرير الطعن في القرار أم لا.

٢- إن التسبيب يمكن العامل المتهم من معرفة السند الواقعي والقانوني للقرار، الأمر الذي يسهل عليه مهمة الإثبات عند الطعن في القرار من جهة، ومعالجة أسباب القرار في المستقبل ومنع الشائعات حول هذه الأسباب من جهة أخرى.

٣- من شأن التسبيب أن يسهل للعامل المتهم مهمة الدفاع عن نفسه، من خلال معرفة الأسباب والوقائع التي ينازع فيها.

٤- يكفل التسبيب للعامل المتهم الاطمئنان على صحة وثبوت المخالفة التي عوقب من أجلها.

٥- يتضمن التسبيب الرد على ما يبديه العامل من أوجه الدفاع، أما إذا لم يرد القرار في أسبابه على دفاع العامل أو كان الرد قاصراً، فإنه يمكن إبطال القرار لهذا السبب أو ذاك.

٦- يعد التسبيب ضماناً للتحقق من توافر المحاكمة القانونية السليمة، فضلاً عن حياد السلطة المختصة تجاه المحاكمة.

٧- إن التسبيب يحمل على الثقة والاقتناع بالقرار.

وفضلاً عن أهمية التسبيب بالنسبة إلى العامل المتهم، فإن التسبيب مهم أيضاً بالنسبة إلى الإدارة مصدرة القرار، ويبدو ذلك في النواحي الآتية:-

١- يضمن التسبيب التناسق في سلوك الإدارة في المواقف المتشابهة، وذلك أنه متى ذكرت الإدارة الأسباب لقرارها، فإنها تكون قد ألزمت نفسها بإصدار نفس القرار مستقبلاً إذا ما ظهرت ذات الأسباب.

٢- يجعل التسبيب من متخذ القرار رقيباً على نفسه، عندما يلتزم بتجانس الأسباب في قراره، كما يبعده عن الخطأ الذي يحتمل أن يقع فيه أو أي ضغط يتعرض له.

٣- إن التزم الإدارة ببيان الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ القرار، يحملها على التأني والتدبر ويبعدها بالتالي عن التحكم في إصداره.

ثالثاً: جزاء القصور في التسبيب:

يشمل القصور في التسبيب، عدم تسبيب القرار أصلاً، أو تسبيبه بقرار لاحق، أو التسبيب غير الكافي أو الناقص للقرار، أو التسبيب بالإحالة، وذلك كله في حالة كون التسبيب وجوبياً.

ويكون التسبيب إجراء وجوبياً بنص القانون، الأمر الذي يحتم على السلطة المختصة بالمحاسبة الالتزام به باعتباره من الأشكال الجوهرية في القرار، وتخلف ذلك يصيب القرار بعيب الشكل، ويؤدي إلى بطلانه بطلاناً يتعلق بالنظام العام.

المبحث الثالث

الضمانات اللاحقة على صدور القرار

إذا لم تسعف العامل المتهم الضمانات السابقة أو المعاصرة لصدور القرار في نظام المحاسبة الإيجازية، فإن له ضمانات أخرى بعد صدور القرار، تتمثل في الإخطار بالقرار، وحق طلب إعادة النظر في القرار، والتظلم الإداري من القرار، والطعن في القرار أمام ديوان المظالم العامة.

وسوف يتناول الباحث هذه الضمانات بالشرح في المطالب الآتية:-

المطلب الأول: الإخطـــار بالقـــرار .

المطلب الثاني: إعادة النظر في القــرار .

المطلب الثالث: التظلم الإداري من القرار .

المطلب الرابع: الطعن في القرار أمام ديوان المظالم العامة .

المطلب الأول

الإخطار بالقرار

أوجب المشرع إخطار العامل المتهم بالقرار الصادر في مواجهته في المحاسبة الإيجازية فور صدوره. وقد نصت على هذه الضمانة الفقرة (ج) من المادة ١/١٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل الفقرة (ج) من المادتين ٢١ و١٢ من قانوني محاسبة العاملين للسنوات ١٩٧٦م و١٩٩٤م على التوالي، بأن يخطر (يعلن) العامل بالقرار حال صدوره.

والإخطار إجراء تتخذه السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة موجهاً إلى صاحب الشأن لإخباره بإجراء اتخذته، أو يتعين تدخله لاتخاذ إجراء معين في

مواجهته. وليس للإخطار شكلاً معيناً، وإنما يجوز أن يكون في صورة مكالمة هاتفية أو برقية، طالما كان ذلك ممكناً، على أن الغالب أن الإخطار يتم بموجب خطاب موجه من الإدارة إلى صاحب الشأن(١).

ومن المقرر أن الإخطار بالقرار الإيجازي للعامل المحكوم ضده، يجب أن يكون حالاً، أي عقب صدوره مباشرة.

ويبدو أن المشرع قد أراد من النص على ضمانة الإخطار، أن العامل هو المعني شخصياً بأمر المحاسبة، فضلاً عن أن الإخطار يعد تنبيهاً للعامل المحكوم ضده لاستعمال حقه في مجابهة القرار بطلب إعادة النظر فيه أو التظلم منه إدارياً إلى السلطات المختصة، خاصة وأن الطعن عن طريق التظلم الإداري محكوم بمدة معينة حددها القانون كما سيلي.

المطلب الثاني

إعادة النظر في القرار

الضمانة الأخرى بعد صدور القرار الإيجازي، هي حق العامل المحكوم ضده في الطلب إلى رئيس الوحدة إعادة النظر في القرار الذي أصدره في غير مصلحته(٢). وقد كان إجراء إعادة النظر في القرار يتم، في ظل قانوني تأديب الموظفين للسنوات ١٩١٢م(٣)و١٩٢٧م(٤)، بناءً على رغبة مجلس التأديب العالي،

---

(١) أحمد، الديدموني مصطفي. المرجع السابق، ص ٤٧ (الهامش والمتن).

(٢) يلاحظ أن المشرع قد قصر حق إعادة النظر في القرار الإيجازي على رئيس الوحدة دون غيره، وبالتالي لا يجوز للشخص المفوض في المحاسبة الإيجازية من قبل رئيس الوحدة إعادة النظر في القرار الذي أصدره سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب العامل المحكوم ضده.

(٣) (م ١٩ من القانون).

(٤) (م ٢٤ من القانون).

أما في ظل قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩٧٦م[١] و١٩٩٤م[٢] و٢٠٠٧م[٣] ، فإنه يتم بناءً على طلب العامل المحكوم ضده أو من تلقاء نفس رئيس الوحدة[٤].

وأياً كانت الجهة التي تبادر بطلب إعادة النظر في القرار، فإن على رئيس الوحدة اعادة النظر في القرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور القرار الإيجازي[٥].

وتعد إعادة النظر ضمانة أساسية للعامل المحكوم ضده، لكونه يؤدي إلى طرح الوقائع مجدداً أمام الجهة التي أصدرت القرار الإيجازي، ويحتمل في هذه الحالة أن يصدر القرار الجديد في مصلحة العامل المحكوم ضده، فضلاً عما تمثله إعادة النظر من تقرير لطريق من طرق مراجعة القرار.

ومن جهة أخرى، إن المشرع لم يبين، سواء فى قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م أو قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م، سلطات رئيس الوحدة فى حالة إعادة النظر فى القرار الإيجازى، بعكس ما فعل فى قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م. حيث أجاز لرئيس الوحدة فى هذا القانون رفض طلب إعادة النظر وتأييد القرار أو إصدار قرار بالبراءة أو الأمر بإجراء محاكمة جديدة للعامل أو

---

(١) (م ١/١٨ من القانون).

(٢) (م ٢٨ من القانون).

(٣) (م٢٨ من القانون).

(٤) يلاحظ أن المشرع، وإن كان قد أعطى حق إعادة النظر في القرار الإيجازي لرئيس الوحدة بقانوني محاسبة العاملين للسنوات ١٩٩٤م و٢٠٠٧م، إلا أنه قد حظر عليه التفويض في هذا الاختصاص. حيث تنص المادة ٣٨ من القانونين على أنه " يجوز للسلطة المختصة أن تفوض أياً من سلطاتها الواردة في هذا القانون ما عدا المادة ٢٨ إلى أي موظف أو عامل تابع لهـا بالشروط والضوابط التي يراها مناسبة".

(٥) (م ٢٨ من قانون محاسبة العاملين لسنة٢٠٠٧م وتقابل المادة ٢٨ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

الأمر بتعديل القرار مع تبديل الجزاء أو تأييده[1].

وعلى أية حال، ليس هناك، سواء في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م أو قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م، ما يمنع رئيس الوحدة من ممارسة السلطات المذكورة في حالة إعادة النظر في القرار الإيجازي.

المطلب الثالث

التظلم الإداري من القرار

قرر المشرع حق التظلم الإداري كضمانة للعامل المتهم في المحاسبة الإيجازية لأول مرة بقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، حيث نصت المادة ٢٩ على أنه "يجوز لأي من العاملين تمت محاسبته إيجازياً بوساطة رئيس الوحدة أو من يفوضه.. أن يتظلم إدارياً إلى الوالي أو الوزير المختص حسبما يكون الحال، ويكون قرار الوالي أو الوزير المختص في هذه الحالة نهائياً..".

وقد أعاد المشرع النص على ضمانة التظلم الاداري من القرار الايجازي في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م بأنه" يجوز للعامل الذي تمت محاسبته ايجازياً بواسطة رئيس الوحدة أو من يفوضه .. أن يتظلم ادارياً للوزير المختص ويكون قرار الوزير المختص في هذه الحالة نهائيا بالنسبة لمن تمت محاسبته ايجازياً[2]".

والتظلم المنصوص عليه في هذه القوانين، هو التظلم الرئاسي، وهو عبارة عن طلب يقدمه العامل إلى رئيس مصدر القرار ملتمساً إلغـاء القرار أو تعديله أو

---

(1) كفل المشرع للعامل المحكوم ضده في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م ضمانة هامة في حالة ما إذا أمر رئيس الوحدة بإجراء محاكمة جديدة أو بتعديل الحكم أو الجزاء، وهي إتاحة الفرصة للعامل المحكوم ضده لإبداء وجهة نظره شفاهة أو كتابة (م ١٧ من القانون).

(2) (م٢٩ من القانون).

سحبه بناء على سلطته الرئاسية[١].

ويدرس الباحث التظلم الإداري من حيث: السلطة المختصة به، وميعاده، وسلطة الوزير المختص فيه.

أولاً: السلطة المختصة بالتظلم الإداري:

يقدم التظلم الإداري ضد القرار الإيجازي الى الوزير المختص[٢]. ويتعين على الوزير المختص الفصل في التظلم الإداري خلال ٢١ يوماً من تاريخ إيداع التظلم، أما إذا لم يرد الوزير المختص على التظلم خلال هذه المدة، فإن ذلك يعتبر رفضاً له[٣]، ويأخذ حكم التظلم الذي صدر قرار صريح من الوزير المختص برفضه، الأمر الذي يتيح للعامل اللجوء إلى ديوان المظالم العامة طعناً في قرار الوزير المختص.

ثانياً: ميعاد التظلم الإداري:

يقدم التظلم الى الوزيرالمختص، خلال سبعة أيام من تاريخ الحكم الإيجازي[٤]. ويبدو أن ربط ميعاد التظلم الإداري بتاريخ صدور الحكم الإيجازي

---

(١) وبالإضافة إلى التظلم الرئاسي هناك ما يعرف بالتظلم الولائي والتظلم إلى لجنة إدارية خاصة. ويراد بالتظلم الولائي، أن يتقدم العامل المضرور إلى من أصدر القرار طالباً منه إعادة النظر فيه، أما بإلغائه أو بتعديله أو باستبدال غيره به أو بسحبه. أما التظلم إلى لجنة إدارية خاصة فهو أن تنشأ لجنة إدارية من موظفين إداريين من طبقة معينة للنظر في تظلمات العاملين. أنظر أنواع هذه التظلمات في : الطماوي، سليمان محمد. القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، بدون مكان، ١٩٨٦م، ص ٢٣.

(٢) (م٢٩ من القانون وتقابل المادة ٢٩ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م التي منحت سلطة الفصل في التظلم الايجازي الى أي من الوزراء الاتحاديين أو الوالي المختص بحسب الحال).

(٣) (م ٢/٣١ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ٢/٣١ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(٤) (م ١/٣٠-أ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ١/٣٠-أ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

ينسجم مع ما قرره المشرع من ضرورة إخطار العامل المحكوم ضده بالقرار حال صدوره، وذلك أن تاريخ صدور الحكم هو تاريخ الإخطار بالقرار.

ثالثاً: سلطة الوزير المختص في التظلم الإداري:

يكون للوزير المختص، الفصل في التظلم المقدم من العامل المحكوم ضده إيجازياً، أما بالموافقة على قرار رئيس الوحدة، أياً كان مضمونه، أو تخفيف ما أنطوى عليه هذا القرار من جزاء، أو إلغائه بالكامل(١).

المطلب الرابع

الطعن في القرار أمام ديوان المظالم العامة

تأتي ضمانة الطعن أمام ديوان المظالم العامة كضمانة أخيرة للضمانات اللاحقة على صدور القرار الإيجازي، فإذا لم يخطر العامل بالقرار الإيجازي، أو أنه لم يجد النصفة من رئيس الوحدة، في حالة إعادة النظر، أو من الوزير المختص، في حالة التظلم الإداري، فإن له اللجوء إلى ديوان المظالم العامة طعناً في القرارات الصادرة من هذه الجهات.

هذا وقد قرر المشرع ضمانة الطعن أمام ديوان المظالم العامة بنص المادة ١٤٣ من دستور السودان الانتقالي لسنة٢٠٠٥م(٢) بإنشاء هيئة مستقلة تسمى ديوان

---

(١) (م ٣١/١- ب من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و تقابل المادة ٣١/١-ب من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(٢) يعين رئيس وأعضاء ديوان المظالم العامة من ذوى الكفاءة والاستقامة بقرار من رئيس المجلس الوطني بناء على توصية من رئيس الجمهورية. ويكون الديوان مسؤولاً لدى رئيس الجمهورية والمجلس الوطني(م ١٤٣/١ من الدستور).

(٢) أنشأ المشرع ما يسمى هيئة المظالم والحسبة العامة لأول مرة بنص المادة ١٣٠ من دستور السودان لسنة ١٩٩٨م، لتعمل على رفع الظلم وتأمين الكفاءة والطهر في عمل الدولة والنظم والتصرفات النهائية التنفيذية أو الادارية، ولبسط العدل وراء القرارات القضائية للأجهزة العدلية. -

المظالم العامة، للنظر في الشكاوى المتعلقة بمظالم العاملين من مؤسسات الدولة. ويقدم الديوان توصيات أو يقترح التعويض لرئاسة الجمهورية لمصلحة المضرور، كما يجوز للديوان التوصية من تلقاء نفسه لرئاسة الجمهورية أو للمجلس الوطني باجراءات يرى ملاءمتها لضمان الفاعلية والعدالة والاستقامة في أداء مؤسسات الحكومة القومية، وذلك بالتنسيق مع أجهزة الدولة المختلفة.

- وقد كان يعين رئيس وأعضاء الهيئة من ذوي الكفاءة والاستقامة، بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة المجلس الوطني. وتكون الهيئة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية و المجلس الوطني(م١٣٠/١ من الدستور). و" تعمل الهيئة بالتنسيق مع أجهزة الدولة المختلفة و ترفع تقاريرها وتوصياتها لرئيس الجمهورية أو المجلس الوطني أو أي جهاز عام" (م١٣٠/٣ من الدستور). وقد أنشأ المشرع هيئات مظالم عامة في الولايات بقوانين ولائية(م١٣٠/٥ من الدستور).

وقد جرى العمل على أن تدخل الهيئة لا يمس القرارات المطعون فيها، أياً كانت، وانما يقتصر على الحكم بالتعويض للطاعن اذا كان لذلك مقتضى.

الفصل الثاني

ضمانات المحاسبة غير الإيجازية

كفل المشرع الضمانات للعامل المتهم في نظام المحاسبة غير الإيجازية في المرحلة السابقة على صدور القرار في مواجهته، وأثناء وبعد صدور هذا القرار. وسوف يفصل الباحث هذه الضمانات في ثلاثة مباحث متتالية كالآتي:-

المبحث الأول: الضمانات السابقة على صدور القرار .

المبحث الثاني: الضمانات المصاحبة لصـــدور القرار .

المبحث الثالث: الضمانات اللاحقة على صدور القرار .

المبحث الأول

الضمانات السابقة على صدور القرار

ويشمل هذا النوع من الضمانات، كافة الضمانات المقررة للعامل المتهم في مراحل المحاسبة التي تسبق صدور القرار في دعوى المحاسبة غير الإيجازية، وهي مرحلتي التحقيق والمحاكمة. ولذلك فإن هذا المبحث ينقسم إلى مطلبين: يتناول الباحث في الأول ضمانات التحقيق، ويتناول في الثاني ضمانات المحاكمة، على النحو الآتي:-

المطلب الأول: ضمانات التحـــقيق

المطلب الثاني: ضمانات المحاكمة

المطلب الأول

ضمـــانات التحقيـــق

بالنظر لأهمية وخطورة التحقيق، الذي قد ينتهي إلى الاتهام والمحاكمة ثم الإدانة، فقد حرص المشرع على أحاطته بضمانات تكفل الوصول إلى الحقيقة بشأن المخالفة المرتكبة دون إلحاق الضرر بالعامل المتهم، وتتمثل هذه الضمانات في مواجهة العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه، وكفالة حق الدفاع، والحيدة في التحقيق، وكتابة إجراءات التحقيق.

وسوف يناقش الباحث هذه الضمانات بشئ من التفصيل في الفروع الآتية:-

الفرع الأول: المواجهـــــــــــة .

الفرع الثاني: كفالة حق الدفـــاع .

الفرع الثالث: الحيدة في التحقيق .

الفرع الرابع: كتابة التحـــــقيق .

الفرع الأول

المواجهـــــــة

إن أول الضمانات التي قررها المشرع للعامل المتهم في التحقيق مواجهته بالمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه، وتعني المواجهة بصفة عامة، تمكين من تتعرض حقوقه أو مصالحه لإجراء ما من الإحاطة به، حتى يتمكن من تحضير دفاعه أو إبداء وجهة نظره قبل اتخاذ الإجـــراء[1].

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

أما المواجهة في مجال محاسبة العاملين، فيقصد بها إحاطة العامل علماً بالمخالفات المتهم بارتكابها وبمختلف الأدلة التي تثبت وقوعها وإسنادها إليه[1].

وهكذا فإن المعيار في المواجهة، أن تتناول كافة المخالفات التي تبرر توقيع الجزاء الإداري وكافة الأدلة التي يستند إليها القرار الصادر بالإدانة في مواجهة العامل المتهم، و إلا كان معيباً، ويستثنى من ذلك حالة ما إذا كانت المخالفة- التي لم يخطر بها العامل- لم تكن محل اعتبار عند توقيع الجزاء أو أن الدليل الذي لم يكن على علم به يعد دليلاً إضافياً أو ثانوياً لا يؤثر في ثبوت الإدانة[2].

وبالنظر إلى أن المواجهة تهدف بصفة أساسية إلى تمكين العامل المتهم من درء الاتهام والدفاع عن نفسه، فإنه يلزم أن تتم بصورة يستفاد منها اتجاه النية إلى توقيع الجزاء عليه، فيتنبه إلى خطورة موقفه فينشط ويقدم ما لديه من أوجه دفاع[3].

ومن جهة أخرى، إن مضمون المواجهة بالمخالفات المرتكبة يختلف من دولة إلى أخرى، فهي قد تأخذ صورة إطلاع العامل المتهم على المخالفة المنسوبة إليه، أو أن يقتصر على مجرد الإخطار السابق بما سيتخذ في المستقبل[4].

وقد حصر المشرع المواجهة في التحقيق في إعلان العامل المتهم بالتحقيق، وإعطائه مهلة كافية لإعداد دفاعه، وعرض المخالفات عليه، وحقه في الإطلاع على محضر التحقيق.

أولاً: إعلان العامل المتهم بالتحقيق وإعطاؤه أجلاً لتحضير دفاعه:-

إن أول ضمانات المواجهة في التحقيق، إعلان العامل المتهم للمثول أمام المحقق للتحقيق معه في المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه، وإعطاؤه مهلة كافية

---

(1) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٤٠.

(2) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(4) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

من الوقت حتى يتمكن من إعداد ما لديه من أوجه الدفاع عن نفسه.

وقد نصت على ضمانة الإعلان في التحقيق المادة ١/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ١٥/أ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م بأن "تتبع في التحقيق الإجراءات التالية:-

(أ) إعلان العامل المعني قبل ٤٨ ساعة على الأقل للمثول أمام المحقق للتحقيق في المخالفة المنسوبة إليه". وهذا ما نصت عليه أيضاً المادة ٣/١٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من أن " لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة بالضمانات الدنيا التالية:

(أ) أن يتم إعلامه سريعاً وبالتفصيل، وفي لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها.

(ب) أن يعطي الوقت والتسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه.

(ج) ..

(د) أن يحاكم حضورياً"[١].

والأصل أن يتم إعلان العامل المتهم شخصياً أو في عنوانه المدون في ملف خدمته، أما إذا لم يتم الاهتداء إلى مكانه، فإنه يعلن في عنوان أقرب الأقربين إليه المدون في ملف خدمته، أو أن يعلن باللصق في لوحة الإعلانات بالوحدة الإدارية التي يعمل بها أو أي وسيلة اتصال أخرى[٢].

---

(١) بسيوني، محمود شريف. الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول، الوثائق العالمية، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولي، ٢٠٠٣م، ص ٧٩.

(٢) (م ٢/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ١٥/ب من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

أما إذا رفض العامل المتهم حضور التحقيق، رغم إعلانه وكان ذلك دون عذر، فإن على المحقق تدوين هذا الرفض في محضر التحقيق والاستمرار في التحقيق بشأن الوقائع والمستندات ذات الصلة بالمخالفة وإحالته بعد ذلك إلى مجلس المحاسبة المختص إن كانت هناك بينة تستلزم ذلك[1].

هذا وقد قنن المشرع الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق ومبدأ الاستمرار في التحقيق في غياب العامل المتهم بالنص على أن "يتم التحقيق مع العامل المتهم حضورياً وإذا لم يتم الاهتداء إليه أن تعذر حضوره أو حضر وتغيب بعد ذلك يستمر التحقيق في غيابه"[2].

ويتضح مما تقدم، أن المواجهة عن طريق الإعلان بالتحقيق أو الإعلان بالمحاكمة كما سيلي، هو تطبيق لقاعدة وجوب سماع الطرف الآخر في الإجراءات الإدارية. ومؤدى هذه القاعدة، أن لكل من يكون طرفاً في الإجراءات الإدارية أو له مصلحة قانونية فيها الحق في أن تسمع أقواله، أو بشكل خاص قبل أن تتخذ ضده أي إجراء من إجراءات الإلزام أو الضغط أو الإكراه أو قبل رفض أي طلب له. والواقع أن هذا الحق لا يعني سماع الأقوال شفاهة وإنما إتاحة الفرصة بطريقة أو أخرى لكل ذي شأن لأن يوصل ملاحظاته أو أقواله للإدارة[3]، أو غيرها من السلطات المختصة بالمحاسبة.

ثانياً: عرض المخالفات على العامل المتهم:

بعد أخذ العامل المتهم العلم بالنية للتحقيق معه بشأن المخالفة المنسوبة إليه

---

(1) فتوى وزارة العدل، المرجع السابق، ص ٧١٣.

(2) (م٣/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ٣/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(3) وينيرجرين، بيرتيل. " حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي"، ترجمة: عادل محمود عبد الباقي. مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية عشرة، العدد الأول، ابريل ١٩٧٠م، ص ٢٤٩.

بالإعلان، فإن على المحقق أن يعرض عليه المخالفة أو المخالفات المتهم بارتكابها، حتى يكون على بينة مما هو مأخوذ عليه ويسعى لتحضير دفاعه. وقد ورد النص على ضمانة عرض المخالفات في المـــادة ٤/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ٤/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م بأن "يعرض المحقق للعامل المخالفات المنسوبة إليه..".

ويتضح من هذا النص أن المشرع لم يحدد الوقت الذي يتم فيه عرض المخالفات على العامل المتهم، ولكن ذلك يكون في وقت مثول العامل المتهم أمام المحقق، وإن كان ليس هناك ما يمنع عرض المخالفات على العامل المتهم وقت الإعلان لإجراء التحقيق، بل إن هذا أدعى لتحقيق الغرض من هذه الضمانة، وهو تمكين العامل المتهم من الدفاع عن نفسه في التحقيق.

وبالمقابل فان المشرع قد كفل للعامل المتهم حق الرد على المخالفات المعروضة عليه من المحقق، كما سيلي عند دراسة ضمانة الدفاع في التحقيق.

ثالثاً: الإطلاع على محضر التحقيق:

تولي التشريعات أهمية خاصة لإطلاع العامل المتهم على ملفه الشخصي أو ملف التحقيق أو ملف الدعوى أثناء اتخاذ إجراءات المحاسبة. ومن ذلك ما نص عليه المشرع في المادة ٢/٢٠ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م من أنه "يحق للموظف أو العامل المتهم الإطلاع على محضر التحقيق والوثائق والمستندات المتعلقة به".

والأصل أن يتم الإطلاع على محضر التحقيق بناء على طلب العامل المتهم، وليس هناك أي التزام قانوني على المحقق بتمكين العامل المتهم من الإطلاع على محضر التحقيق من تلقاء نفسه. أما إذا طلب العامل المتهم الإطلاع على المحضر، فإن على المحقق إجابة هذا الطلب، والا كان تصرفه مخالفاً للقانون، ومخلاً بإحدى الضمانات الأساسية للعامل المتهم، وهي ضمانة الدفاع.

ويلاحظ أن المشرع لم ينص على ضمانة الاطلاع على محضر التحقيق في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م، علـــى أن ذلك لا يعني حرمان العامل المتهم مـــن هذه الضمانة، و ذلك ان الاطلاع على المحضر مرتبط بحق الدفاع، ومن المسلم به ان حق الدفاع حق طبيعي لا يحتاج الى نص يقرره، هذا فضلاً عن أن الاطلاع على المحضر من القواعد المستقرة في النظام القضائي السوداني بصفة عامة.

الفرع الثاني

كفالة حق الدفاع

من المقرر أن حق الدفاع حق طبيعي معترف به لكل متهم، لكونه يتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، ولذلك فإن معظم الدول تحرص على النص في قوانينها على الضمانات الضرورية لممارسته، على أن إغفال هذا الحق لا يعني حرمان العامل المتهم من ممارسته ودرء الاتهام عن نفسه، وذلك لأنه حق طبيعي ليس بحاجه إلى نص يقرره[1].

وللعامل المتهم ــ فضلاً عن حق الدفاع عن نفسه شخصياً في التحقيق ــ حق الاستعانة بمحام، والرد على المخالفات المنسوبة إليه، والاستشهاد بالشهود ومناقشتهم، وتقديم كافة الوثائق والمستندات التي تنفي الاتهام وتثبت براءته.

أولاً: الاستعانة بالمحامي:

لم تنص قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة على حق العامل المتهم في الاستعانة بمحام أثناء التحقيق، علـــى أن هذا الحق قـــد نصت عليه المادة ٦/٣٤ من دستور السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥م بأنه" يكون للمتهم الحق في الدفاع عن

---

(١) حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٣٥٣.

نفسه شخصياً أو بوساطة محام يختاره. وله الحق في أن توفر له الدولة المساعدة القانونية عندما يكون غير قادر على الدفاع عن نفسه في الجرائم بالغة الخطورة". كما نصت المادة ٣١ من دستور السودان لسنة ١٩٩٨م تحت عنوان (حق البراءة والدفاع) على أنه " لا يحرم أحد ولا يعاقب على فعل إلا وفق قانون سابق .. يجرم الفعل ويعاقب عليه، والمتهم بجريمة برئ حتى تثبت إدانته قضاء، وله الحق في محاكمة ناجزة وعادلة، وفي الدفاع عن نفسه واختيار من يمثله في الدفاع".

ووفقاً لهذه النصوص، فان للعامل المتهم حق الاستعانة بمحام للدفاع عنه في التحقيق. والأصل أن يستعين العامل المتهم بالمحامي من تلقاء نفسه، وليس هناك أي التزام قانوني على المحقق بتمكين العامل المتهم من الاستعانة بمحام للدفاع عنه في التحقيق من تلقاء نفسه، أما إذا طلب العامل المتهم السماح له بتوكيل محام، فإن على المحقق إجابة هذا الطلب، و إلا كان تصرفه مخالفاً للقانون، ومخلاً بإحدى الضمانات الأساسية للعامل المتهم وهي ضمانة الدفاع.

ثانياً: الرد على المخالفات:

للعامل المتهم حق الرد على المخالفة أو المخالفات التي سبق عرضها عليه من المحقق للدفاع عن نفسه، ويعتبر استيفاء حق الرد التزاماً يقع على عاتق المحقق، بحيث يتعين عليه إتاحة الفرصة للعامل المتهم للرد على المخالفة المنسوبة إليه من تلقاء نفسه، وإذا طلب العامل المتهم الرد على المخالفة، فإن على المحقق إجابة هذا الطلب.

ويشترط في حق الرد أن يتاح بصورة كاملة، أما إذا لم يسمح للعامل المتهم بالرد على المخالفة أو سمح له بصورة لم يتمكن معها من الدفاع عن نفسه، فإن ذلك يعتبر إخلالاً بحق الدفاع يؤدي إلى بطلان التحقيق وإلغاء ما ترتب عليه من إجراءات.

وقد نصت على ضمانة الرد على المخالفات المادة ٤/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ٤/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م بأن " يعرض المحقق للعامل المخالفات المنسوبة إليه وتتاح له الفرصة كاملة للرد على كل ما هو منسوب إليه ".

ثالثاً: الاستشهاد بالشهود ومناقشتهم:

١- الاستشهاد بالشهود:-

للعامل المتهم حق استدعاء الشهود لنفي المخالفة المنسوبة إليه للدفاع عن نفسه أمام المحقق، ولا يجوز للمحقق كقاعدة عامة الامتناع عن سماع شهود العامل المتهم، و إلا أعتبر ذلك إخلالاً منه بحق الدفاع.

ويستفاد حق العامل المتهم في الاستشهاد بالشهود من الفقرة (٣) من المادة ١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ١٥ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، وتنص الفقرة (٣) من المادة ١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م على أن "تتبع في التحقيق الإجراءات التالية:- (١) .. (٢).. (٣) يستمع المحقق لأقوال الشهود..".

٢- مناقشة شهود الاتهام[1]:-

سبق القول إن من بين السلطات التي يملكها المحقق في التحقيق، الاستماع إلى شهود الاتهام، سواء أكانوا من قبل الإدارة أو الشهود والخبراء الذين يستدعيهم المحقق من تلقاء نفسه، وبالمقابل ينشأ للعامل المتهم الحق في مناقشة هؤلاء الشهود أو الخبراء فيما أدلوا به من إفادات للدفاع عن نفسه، وذلك عن طريق إظهار البينة المتعلقة مباشرة بالتحقيق والتي تكون في صالحه من جهة، والسعي لتكذيب الشاهد أو الخبير الفني وكشف عدم مصداقيته من جهة أخرى.

---

(١) (م ٤/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و تقابل المادة ١٥/د من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

رابعاً: تقديم الوثائق والمستندات:-

يجوز للعامل المتهم، في سبيل الدفاع عن نفسه في مرحلة التحقيق، تقديم كافة الوثائق والمستندات التي تنفي الاتهام وتثبيت براءته، كتقديم خطاب إجازة صادر من رئيسه المباشر، الأمر الذي ينفي تهمة الإهمال أو الإخلال بأداء الواجبات الوظيفية في حقه.

هذا وقد قرر المشرع ضمانة تقديم الوثائق والمستندات بصورة ضمنية، عند النص على سلطة المحقق في الإطلاع على الوثائق والمستندات المقدمة من الأطراف ذوى الشأن وتتعلق بالمخالفة المرتكبة(١).

وتشمل المستندات التي يجوز تقديمها كافة البيانات المسجلة بطريقة الكتابة أو الصوت أو الصورة(٢)، وهي قد تكون مستندات رسمية أو عادية(٣)(٤).

وعلى أية حال، فإن للمستندات المقدمة حجية كاملة، تختلف بحسب نوع المستند، فالمستندات الرسمية تكون حجة على الجهة التي أصدرتها وعلى الكافة بما دون فيها ما لم يثبت تزويرها(٥). أما المستندات العادية فتعتبر صادرة ممن نسبت إليه ما لم ينكر أو يحلف من يخلفه بأنه لا يعلم أن الإمضاء أو البصمة أو الختم أو الصوت أو الصورة هي لمن تلقى عنه الحق(٦).

---

(١) (م١٤/٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ١٥/ج من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(٢) (م ١/٣٦ من قانون الإثبات لسنة ١٩٩٣م).

(٣) "المستندات الرسمية هي التي يثبت فيها شخص مكلف بخدمة عامة ما تم على يديه أو تلقاه من ذوى الشأن وذلك طبقاً للأوضاع القانونية وفي حدود سلطته واختصاصه" (م ٤٠ من نفس القانون).

(٤) المستندات العادية هي "الأوراق المثبت بها واقعة موقعة بإمضاء الشخص الذي يحتج بها عليه أو بختمه أو بصمه إصبعه" (م٤٣ من نفس القانون).

(٥) (م ٤٠ من نفس القانون).

(٦) (م ٤٤ من نفس القانون).

الفرع الثالث

الحيدة في التحقيق

يعتبر مبدأ الحيدة أحد الضمانات الهامة في مجال المساءلة الإدارية للعاملين، غير أن المشرع لم يأخذ به في التحقيق، ومع ذلك فإن هذا المبدأ مستقر في النظام القانوني السوداني تطبيقاً لمبدأ احترام قواعد العدالة الطبيعية.

والحيدة في التحقيق لها مظاهر عديدة، تتمثل في استقلال المحقق وعدم تبعيته للرئيس الإداري(١)، وذلك بأن يمارس عمله بنزاهة وتجرد دون تأثير من رئيسه على سير التحقيق، ومرد ذلك أنه بمجرد تكليف موظف بإجراء التحقيق يكون مستقلاً في مباشرة إجراءات التحقيق ولا يخضع للرئيس الإداري الذي اختاره لهذه المهمة أو يتلقى أوامر منه.

ومقتضي الحيدة في التحقيق أيضاً(٢) ألا يؤثر المحقق نفسه في إرادة العامل المتهم أثناء التحقيق بما يدفعه إلى الإدلاء بغير ما يريد أو أن يتدخل بصورة أو أخرى في إجاباته، حيث أن القاعدة في توجيه الأسئلة في التحقيق، هي أن تترك للعامل المتهم الحرية الكاملة في الإجابة، بحيث يكون قد قصد فعلاً بإرادته الحرة أن يدلي بما ذكره دون أن يرجع ذلك لأي سبب آخر.

وهكذا، فإنه لا يجوز أن يمارس المحقق الضغوط ضد العامل المتهم سواء في صورة ترهيب، كالتهديد بطلب وقفه عن العمل، أو في صورة ترغيب، كالوعد بعدم محاكمته جنائياً أو بالتدخل في تخفيف العقاب عنه، في حالة ما إذا كانت الأفعال التي ارتكبها تشكل جريمة جنائية.

---

(١) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٨٦.

(٢) بركات، عمرو فؤاد أحمد. المرجع السابق، ص ٣٠٨، عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق ص ٣٨٨-٣٩٠.

وكذلك لا يجوز للمحقق توجيه الأسئلة الإيحائية التي تؤثر على تلقائية العامل المتهم في الإجابة، وهي الأسئلة التي تتضمن إيحاء بالإجابة التي يسعى إليها المحقق.

ومن مظاهر الحيدة التي استقر عليها العمل في القانون السوداني، تطبيقاً لقواعد العدالة الطبيعية، ألا يكون لصاحب القرار مصلحة أو شبهة مصلحة في الأمر الذي يؤديه[1].

ومما لاشك فيه أن العلاقات الحميمة بين المحقق والعامل المتهم أو وجود قرابة أو عداوة بينهما تفقد المحقق صلاحية التصرف بروح موضوعية في التحقيق وإصدار القرار المحايد.

وهكذا، فإنه يجب أن يباشر المحقق أعمال التحقيق بحيدة تامة، و إلا كان عليه أن يتنحى من تلقاء نفسه، أما إذا لم يفعل فيجوز للعامل المتهم أن يطلب إلى رئيس الوحدة رده عن مباشرة التحقيق أو الطعن فيما بعد في نتيجة التحقيق عند الطعن بالاستئناف أمام ديوان العدالة القومي للعاملين في القرار الصادر بالجزاء عن مجلس المحاسبة بمخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة والانحراف بها.

---

(1) أبي قصيصه، محمد محمود. مبادئ القانون الإداري السوداني، بدون ناشر، بدون مكان، الطبعة الأولي، ١٩٩٠م، ص ٧٢.

الفرع الرابع

كتابـــة التحقيـــق

أوجب المشرع، كضمانة للعامل المتهم، أن يتم التحقيق معه كتابة، وقد نصت على ذلك المادة ١/١٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ١/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م والمادة ١/٢٢ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م بأنه لا يجوز تقديم أحد العاملين إلى مجلس محاسبة مصلحي أو عال إلا بعد إجراء تحقيق مكتوب معه في المخالفة المنسوبة إليه.

كما أوصت لجنة الخدمة المدنية في تقريرها الصادر عام ١٩٦٨م بوجوب كتابة التحقيق وأقوال الشهود حتى يطلع عليها العامل المتهم وحتى تستطيع السلطة الإستئنافية أو التي تخول لها مراجعة الأحكام من الوقوف على جميع الأدلة والبينات التي قام عليها الحكم المطعون فيه[١].

وتجرى كتابة التحقيق في محضر مسلسل الصفحات يبين فيه تاريخ بدء التحقيق، ومكانه، والأقوال، والإجراءات التي اتبعت، ووقت انتهائه، وتذيل كل ورقة من أوراق المحضر بتوقيع المحقق[٢].

هذا ويعد الشكل الكتابي للتحقيق من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام، لكونه قد ورد في نصوص أمره، كما أنه يتعلق بحق العامل المتهم في تسجيل ما يتصل به في المخالفة موضوع التحقيق، حتى يكون تحت تصرف السلطات المختصة بالفصل فيه، وحتى لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي تم التحقيق في ظلها ويكون حجة للعامل أو عليه[٣]. هذا فضلاً عن أن الكتابة

---

(١) تقرير اللجنة، المرجع السابق، ص ٢٨٠.

(٢) (م١/١٥ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و تقابل المادة ١/١٦ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(٣) شاهين، مغاوري محمد. القرار التأديبي وضماناته، المرجع السابق، ص ٤٣٢.

أفضل وسيلة للإثبات والأكثر شيوعاً في الوقت الحاضر، إذ أنه لا محل للاعتماد على ذاكرة المحقق الذي قد ينسى بعد فترة من الزمن[١].

ويضاف إلى ذلك أن الكتابة هي السند الدال على حصول الإجراء أمام المحقق، وأساس ذلك أن الإجراء غير المكتوب في حكم العدم طبقاً لمبدأ ما لم يكتب لم يحصل[٢].

ويتفرع عن مبدأ الكتابة، أنه لا يجوز إثبات حصول الإجراء بغير المحضر الذي دون فيه من بيانات[٣].

وهكذا فإن كتابة التحقيق إجراء جوهري يترتب على مخالفته بطلان التحقيق والقول بغير ذلك يؤدي إلى طمس الأدلة وإخفاء الحقيقة، كما أنه من الثابت، في القوانين الإجرائية، إن الإجراء يعتبر جوهرياً إذا كان مقرراً لمصلحة المتهم أو الخصوم بما يترتب علـــى إغفاله البطلان[٤].

---

(١) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ١٨٥.

(٢) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(٣) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(٤) شاهين، مغاوري محمد. القرار التأديبي وضماناته، المرجع السابق، ص ٤٣٢-٤٣٣.

المطلب الثاني

ضمانات المحاكمة

إذا كان العامل المتهم بحاجة إلى ضمانات فعالة في مرحلة التحقيق، فإنه إلى هذه الضمانات أحوج في مرحلة المحاكمة، لأن العامل المتهم يتعرض في هذه المرحلة لجزاء قد يصل إلى حد حرمانه من العمل[1].

وتتمثل ضمانات المحاكمة في مواجهة العامل المتهم بما هو منسوب إليه من مخالفات وأدلة، وكفالة حق الدفاع، والحيدة في المحاكمة.

وسوف يفصل الباحث هذه الضمانات في ثلاثة فروع متتالية كالآتي:-

الفرع الأول: المواجهة .

الفرع الثاني: كفالة حق الدفاع .

الفرع الثالث: الحيدة في المحاكمة .

الفرع الأول

المواجهة

تتطلب المواجهة في مرحلة المحاكمة، إحاطة العامل بالتهمة المسندة إليه، وإعلانه بتاريخ المحاكمة وإعطاؤه أجلاً لتحضير دفاعه، وتمكينه من الإطلاع على محضر المحاكمة.

أولاً: الإحاطة بالتهمة:

من الضمانات الجوهرية في مرحلة المحاكمة، إيقاف العامل المتهم على حقيقة التهمة أو التهم المنسوبة إليه، حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه.

---

(1) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٦١٣.

وقد نصت قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩١٢م[١] و١٩٢٧م[٢] و١٩٧٦م[٣] على ضمانة الإحاطة بالتهمة بأن يعطى العامل المتهم صورة مكتوبة من التهمة قبل انعقاد المجلس المختص بمحاكمته بثمان وأربعين ساعة على الأقل، على أن تتضمن التهمة تفاصيل الوقائع التي بنيت عليها بالقدر الكافي لإحاطة العامل المتهم علماً بالمخالفة المنسوبة إليه.

ونص قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م[٤] على أن تخطر السلطة المختصة،[٥][٦] وهي الوزير الاتحادي والوالي ورئيس الوحدة، بحسب الحال، الموظف أو العامل المتهم بالتهمة الموجهة إليه، على أن يتضمن الإخطار ملخص الوقائع بالقدر الذي يمكن العامل من الإلمام بما هو مأخوذ عليه من مخالفات.

---

(١) (م ٢٢/١-٢ من القانون).

(٢) (م ٢٧/١-٢ من القانون).

(٣) (م ٢٢/٣-٤ من القانون).

(٤) (م ١٨/١-أ من القانون).

(٥) يلاحظ أن المشرع قد منح سلطة إخطار العامل بالتهمة في هذا القانون إلى الوزير الاتحادي والوالي ورئيس الوحدة، ويرى الباحث أن هذا الاختصاص كان يجب أن يعطى- وهذا هو الأصل- لمجلس المحاسبة، وذلك أنه بمجرد صدور القرار بتشكيل مجلس المحاسبة، يكون كل ما يتعلق بالمحاسبة من اختصاصه دون غيره، ويكون مستقلاً ولا علاقة له بالسلطات الأخرى، وخاصة تلك التي قامت بتشكيله، فضلاً عن أن كل من الوزير الاتحادي والوالي جهات تظلم بالنسبة لقرارات مجالس المحاسبة المصلحية في هذا القانون. ويضاف إلى ذلك أن مهمة الإخطار بالتهمة تشكل عبئاً غير مبرر على السلطات الرئاسية العليا. وقد حسناً فعل المشرع بأن منح الاختصاص بإحاطة العامل بالتهمة لرئيس مجلس المحاسبة المختص بقانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م(م١٨/١-أ من القانون).

(٦) لم يحدد المشرع في هذا القانون وقانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وقت إخطار العامل بالتهمة قبل انعقاد مجلس المحاسبة، والحقيقة أن وقت الإحاطة بالتهمة هو الوقت الذي يكفي العامل المتهم لتحضير دفاعه ومجابهة التهمة المنسوبة إليه، وهو متروك لتقدير المجلس المختص بحسب ظروف كل حالة على حدة.

وتنص المادة ١٨/١-أ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م على أن يخطر رئيس المجلس المصلحي أو العالي العامل بالتهمة الموجهة اليه، على أن يتضمن الاخطار ملخص الوقائع بالقدر الذي يمكنه من الالمام بما هو موجه اليه.

وقد قضت المحكمة العليا بـــ "أن حق المواطن في أن ينال محاكمة عادلة وفقاً لأحكام القانون إنما يعني ألا تتضمن إجراءات محاكمته مصادرة لأي من الحقوق التي أرستها مبادئ العدالة الطبيعية وهي:

١- أن يعلم المتهم مسبقاً بما يواجه به من تهم [١].

هذا ويعد إجراء الإحاطة بالتهمة أمراً إلزامياً حتى في حالة عدم وجود النص[٢]، وذلك لارتباطه بحق العامل المتهم في الدفاع عن نفسه.

ومن جهة أخرى، إذا قام مجلس المحاسبة المختص، في أي وقت قبل إصدار القرار، بتعديل التهمة الموجهة للعامل المتهم أو تحرير تهمة جديدة، فانه يجب في هذه الحالة توفير كافة الضمانات التي كفلها المشرع للعامل المتهم[٣]. والتي منها الإحاطة بالتهمة الجديدة أو المعدلة.

ولعل الحكمة من إيقاف العامل المتهم على التهمة المنسوبة إليه، هي إتاحة

---

(١) حكم سبقت الإشارة إليه.

(٢) تقرير المعهد الولي، المرجع السابق، ص ٢٩٨.

(٣) (م٢١ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و تقابل المادة ٢١ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م). وتجدر الإشارة إلـــى أن المشرع كان ينص في المواد ٣/٢٢ و ٤/٧ و ٥/٢٣ من قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩١٢م و ١٩٢٧م و ١٩٧٦م على التوالي على أنه إذا كان يترتب على الاستمرار فوراً في المحاكمة بعد تعديل التهمة القائمة أو تحريـــر التهمـــة الجديدة إلحاق الضرر بالعامل المتهم، فانه يجب على المجلس المختص تأجيل المحاكمة إلى المدة التي يراها ضرورية. ومما لا شك فيه أن الغرض مـــن هـــذا التأجيل هـــو تمكـــين العامل المتهم مـــن تحضير دفاعه. رياض، إدوارد. "دعوى المحاسبة الإدارية"، محاولات في دراسة القانون السوداني والمقارن، دار الجيل، بيروت، بدون تاريخ، ص ١٨٠-١٨١.

الفرصة له كي يعلم بها فيعد دفاعه بشأنها، ورسم حدود الدعوى حتى يتم التقيد بها أثناء المحاكمة[١].

وهكذا، فإذا استمرت إجراءات المحاسبة، دون أن يحاط العامل المتهم علماً بالتهمة الموجهة إليه، فان هذه الإجراءات تكون باطلة للإخلال بضمانة نص عليها القانون، وذلك حسبما يقرره الوزير المختص، في حالة التظلم الإداري، أو ديوان العدالة القومي للعاملين، في حالة الطعن بالاستئناف.

ثانياً: إعلان العامل المتهم بالمحاكمة وإعطاؤه أجلاً لتحضير دفاعه:

تطبيقاً لمبدأ سماع الطرف الآخر في الإجراءات الإدارية، كما هو الحال في مبدأ الإحاطة بالتهمة، يتعين إعلان العامل المتهم بانعقاد مجلس المحاسبة لمحاكمته، وعلى أن يكون ذلك قبل وقت كاف حتى يتمكن من تحضير ما لديه من أوجه الدفاع عن نفسه.

وقد نص قانونا تأديب الموظفين للسنوات ١٩١٢م[٢] و ١٩٢٧م[٣] في هذا الصدد على أن يعلن كتابة كل موظف متهم بذنب أمام المجلس الفرعي أو العالي بتاريخ انعقاد المجلس قبل ثمان وأربعين ساعة على الأقل، على أن يعلن بالنشر في الجريدة الرسمية، إذا كان خارج السودان دون إذن أو تعذر الاهتداء إلى مكانه.

ونص قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م[٤] على أن يعلن الموظف أو العامل المتهم كتابة قبل ثمان وأربعين ساعة من مثوله أمام مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي المختص بمحاكمته، أما إذا كان الموظف أو العامل متغيباً

---

(١) القاضي، محمد محمد صالح. حق الإنسان في محاكمة عادلة، دراسة مقارنـــة، دار النهـــضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٨٩.

(٢) (م ١/٢٢ من القانون).

(٣) (م ١/٢٧ من القانون).

(٤) (م ٣/٢٢ من القانون).

داخل أو خارج البلاد، دون إذن أو تعذر الاهتداء إلى مكانه، فانه يعلن في عنوان أقرب الأقربين إليه المدون في ملف خدمته ويلصق الإعلان في مكان ظاهر في آخر موقع لعمله.

ونص قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م(١) في نفس المعنى على أن يحدد رئيس مجلس المحاسبة مكان وتاريخ انعقاد المجلس، على أن يخطر العامل المتهم بهذا المكان والتاريخ بواسطة وحدته قبل ثمان وأربعين ساعة على الأقل، ويكون هذا الإعلان للعامل المتهم شخصياً أو في عنوانه المدون في ملف خدمته، وفي حالة عدم الاهتداء إلى مكانه أو كان خارج السودان، فانه يعلن في عنوان أقرب الأقربين المدون في ملف خدمته أو باللصق على لوحة الإعلانات بالوحدة الإدارية التي ينتمي إليها.

هذا وقد نص قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م على نفس أحكام الاعلان الواردة في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م أعلاه، على أنه قد أضاف وسائل اخرى للاعلان في حالة عدم الاهتداء الى مكان العامـــل المتهم أو كان خـــارج الســـودان؛ حيث نص على الاعـــلان ــ بالاضافة الى الاعلان في عنوان أقرب الأقربين المدون في ملف خدمة العامل المتهم و اللصق على لوحة الاعلانات بالوحدة ــ بالبريد الالكتروني و البريد المسجل(٢).

ويشترط كقاعدة عامة في الإعلان أن يكون صحيحاً ومتفقاً مع القانون، إما إذا كان في شكل إنذار بالعودة إلى العمل أو أنه جاء خالياً من تحديد تاريخ انعقاد مجلس المحاسبة فانه لا يعتد به، على أنه إذا حضر العامل المتهم مجلس المحاسبة، بالرغم من إعلانه غير الصحيح واستمرت الإجراءات في مواجهته، فانه لا يجوز له الاحتجاج بعد صدور القـــرار ببطلان إجراءات المحاسبة لعدم لصحة الاعلان(٣).

---

(١) (م ١/١٨-ب من القانون).

(٢) (م١٨/ج من القانون).

(٣) رياض، إدوارد. "دعوى المحاسبة الإدارية" ، المرجع السابق، ص ١٧٩.

ومن جهة أخرى، إذا أعلن العامل المتهم بتاريخ المحاكمة ولم يحضر أو حضر وتغيب بعد ذلك، فانه يجوز الاستمرار في إجراءات المحاسبة في غيابه. وهذا ما أخذ به ديوان العدالة الاتحادي في قراره بأنه "نظرت الدائرة في التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٣م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي يتظلم فيه من قرار فصله من الخدمة في ٢٠٠٣/٤/٢٢م.

اطلعت الدائرة على التهم الواردة بورقة الاتهام وعلى المستندات المتعلقة بالمحاسبة وعلى الملف السري والعادي للمتظلم وعلى تعليق الوحدة ووضح لها الآتي:

١- ما ارتكبه المتظلم من مخالفات لا تدخل في اختصاصه بل تجاوز صلاحياته واختصاصاته وعوق وصدر منه سلوك يتعارض مع أداء واجباته الوظيفية بمقتضي أحكام المادة ٢٦ (ب) و (ج) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

٢- لقد تم إعلان المتظلم بزمان ومكان انعقاد المجلس في يوم ٢٠٠٣/٤/١٥م ولم يحضر وقرر المجلس التأجيل إلى يوم ٢٠٠٣/٤/٢٢م ولم يحضر أيضاً وقرر المجلس محاكمته غيابياً.

٣- إجراءات المجلس صحيحة.

بناء على ما تقدم قررت الدائرة تأييد القرار والجزاء ورفض التظلم"[١].

وخلاصة ما تقدم، يتعين إعلان العامل المتهم المقدم إلى مجلس المحاسبة بتاريخ انعقاد المجلس لمحاكمته، وعلى أن يكون ذلك قبل وقت كاف من مثوله أمام هذا المجلس وهو ٤٨ ساعة على الأقل، ويترتب على مخالفة ذلك بطلان الإجراءات وإلغاء مجلس المحاسبة، وهذا ما حكم به ديوان العدالة الاتحادي بأن "اطلعت الدائرة

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٧م.

على التظلم المقدم من المذكور (المتظلم) أعلاه بتاريخ ٢٠٠١/٢/١٣م والذي يتظلم فيه من قرار مجلس محاسبة صادر بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٢٧ والقاضي بالآتي:

الفصل من الخدمة من تاريخ الغياب عن العمل اعتباراً من ٢٠٠٠/١٠/١م تنفيذاً لمنطوق المادة ٢٧ (د) والمادة ٥٠ (ل) من لائحة الخدمة العامة.

بعد المداولة والإطلاع على المستندات والدراسة إتضح للدائرة الآتي:

١- ..

٢- الإعلان عن مجلس المحاسبة غير صحيح وخالفت الوحدة المادة ١٨ (ج) ومن المفترض إعلان المتظلم في عنوانه.

لكل ما تقدم قررت الدائرة الآتي:

١-الأخطاء الإجرائية تقود إلى إلغاء المجلس واتباع إجراءات سليمة يراعى فيها الآتي:

٢- ..

٣- ..

٤- إعلان العامل بالمجلس"[١].

ثالثاً: الإطلاع على محضر المحاكمة:

للعامل المتهم حق الإطلاع على محضر المحاكمة، لتسجيل النقاط اللازمة للدفاع عن نفسه، سواء أثناء سير الإجراءات أمام مجلس المحاسبة المختص أو بعد انتهاء هذه الإجراءات بغرض الطعن في القرار.

وكما هو الحال في مرحلة التحقيق، لم ينص المشرع على ضمانة الاطلاع على محضر المحاكمة،على أن ذلك لا يعني حرمان العامل من الاطلاع على

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/٣/١٩م.

محضر المحاكمة، وذلك لارتباط هذه الضمانة بحق الدفاع الذي هو حق طبيعي لا يحتاج الى نص يقرره، فضلاً عن أن حق الاطلاع من القواعد المستقرة في النظام القضائي السوداني كما سبق القول.

والأصل أن الإطلاع على المحضر يكون بناء على طلب العامل المتهم، وليس هناك أي التزام قانوني على مجلس المحاسبة بتمكين العامل المتهم من الإطلاع على محضر المحاكمة، على أنه إذا طلب العامل المتهم الإطلاع، فان على المجلس إجابة هذا الطلب، وإلا كان تصرفه غير مشروع، لإخلاله بحق العامل المتهم في الدفاع عن نفسه.

الفرع الثاني

كفـــالة حـــق الدفـــاع

للعامل المتهم ـــ فضلاً عن حق الدفاع عن نفسه شخصياً أمام مجـــلس المحاسبة المختص ـــ حق الدفاع عن نفسه أمام مجلس المحاسبة المختص من خلال الاستعانة بمدافع، والاستشهاد بالشهود واستجوابهم ومناقشتهم، وتقديم المذكرات الختامية في الدعوى.

أولاً: الاستعانة بمدافع:

للعامل المتهم حق الاستعانة بمحام أو صديق للدفـــاع عن نفسه أمـــام مجلس المحاسبة المختص. حيث تنص المـــادة ٦/٣٤ مـــن دستور الســـودان الانتقالي لســـنة ٢٠٠٥م علـــى أنه " يكون للمتهم الحق في الدفاع عن نفسه شخصياً أو بوساطة محام يختاره..".

وينص قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م في المادة ٢٠ منه والتي تقابل المادة ٢٠ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م على أنه يحق للعامل المتهم أمام مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي الاستعانة بصديق لمساعدته في الدفاع عن نفسه.

ونص قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م على أن يحضر مع العامل المتهم أمام مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي محام أو صديق ليساعده في الدفاع عن نفسه.

وقد أوصت لجنة الخدمة المدنية في تقريرها الصادر عام ١٩٦٨م بالسماح للعامل المتهم بالاستعانة بمحام في المحاكمات غير الإيجازية والتي يمكن توقيع جزاء الفصل فيها، وذلك حتى يتمكن من استجواب الشهود ومناقشة البينات الواردة ضده بطريقة فعالة وحتى تتعادل الفرص أمام مجلس المحاسبة(١).

على أنه وفقاً لنص المادة ٢٠ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و ما استقـــر عليه العمل، ان استعانة العامل المتهم بالمحامي أو الصديق أمام مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي يقتصر على مساعدته بطريقة أو أخرى في الــدفاع عن نفسه، ولا يجوز له مخاطبـــة المجلـــس أو مناقـــشته أو اســـتجواب الـــشهود مباشرة(٢).

هذا كما قضى ديوان العدالة بولاية الخرطوم بأن المحامي لا يستطيع مخاطبة الديوان نيابة عن العامل المتهم أو أن يكون وكيلاً عنه أمامه، بحكمه: "يكتب للمحامي بأن يتقدم صاحب المظلمة بمظلمته مباشرة **ويمكن أن يكون المحامي صديق لمقدم المظلمة ولكن ليس وكيلاً عنه**"(٣).

وعند الباحث ان حرمان العامل المتهم من الاستعانة بمحام أمام مجلس المحاسبة المختص للدفاع عن نفسه يخالف نص المادة ٦/٣٤ من دستور السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥م، الذي أعطى لكل متهم حق الدفاع عن نفسه بواسطة محام يختاره لهذا الغرض.

---

(١) تقرير اللجنة، المرجع السابق، ص ٢٨١.

(٢) رياض، إدوارد." دعوى المحاسبة الإدارية "، المرجع السابق، ص ١٨٠.

(٣) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠/١٠/١٩٩٩م.

هذا كما أن ضمانات الدفاع الأخرى التي قررها المشرع للعامل المتهم أمام مجلس المحاسبة، وهي حقه في الاستشهاد بالشهود واستجوابهم ومناقشتهم، وتقديم المذكرات الختامية في الدعوى، لا يمكن ممارستها بصورة فعالة إلا بواسطة محام.

ومن جهة أخرى، إن من شأن استعانة العامل المتهم بمحام أن يهدئ من روعه ويساعده على الاتزان والهدوء في إجاباته، فضلاً عما في ذلك من ضمان لسلامة الإجراءات المتخذة[1].

وكذلك ان المتهم، مهما كانت ثقافته أو ذكاؤه، لا يتمكن من الإلمام بنصوص القانون، وخاصة الإجرائي منها، وبغير المحامي قد يواجه حكماً بالإدانة، لا لكونه مخطئاً، وإنما لجهله بالأساليب القانونية التي تساعده على نفي الاتهام. وحتى بافتراض معرفة المتهم بالأصول القانونية الإجرائية، فان وضعه في الاتهام يسلب قدرته في الدفاع عن نفسه على الوجه الأكمل، الأمر الذي يتطلب وجود المحامي إلى جانبه[2].

اما فيما يتعلق بما جرى عليه العمل من قصر حق المحامي أو الصديق المدافع فقط في مساعدة العامل المتهم للدفاع عن نفسه أمام مجلس المحاسبة أو ديوان العدالة المختص، دون أن يكون لأي منهم حق مخاطبة مجلس المحاسبة أو الديوان ومناقشته واستجواب الشهود أمامه، فيعتبر كذلك اخلالاً بحق الدفاع، حيث أن كل ذلك من قبيل مقتضيات حق الدفاع وأساليب ممارسته.

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣١٢ وما بعدها.

(2) الحسيني، سامي حسني. "ضمانات الدفاع – دراسة مقارنة"، مجلة الأمن العام، السنة الرابعة والعشرون، العدد الثالث والتسعون، أبريل ١٩٨١م، ص ١١٩.

ثانياً: الاستشهاد بالشهود واستجوابهم ومناقشتهم:

١- الاستشهاد بالشهود واستجوابهم:-

نظراً إلى أهمية الشهادة في الإثبات، فقد منح المشرع للعامل المتهم حق الاستعانة بالشهود أمام مجلس المحاسبة المختص للدفاع عن نفسه. وهكذا فانه يجوز للعامل المتهم استدعاء من يرى ضرورة سماع أقوالهم من الأفراد أو الخبراء أمام مجلس المحاسبة كشهود دفاع لنفي ارتكاب المخالفة المنسوبة إليه وتقرير براءته.

وتستفاد ضمانة الاستشهاد بالشهود مما قرره المشرع من أن يستمع مجلس المحاسبة إلى شهود الاتهام ثم شهود الدفاع، فأقوال المتهم إذا كان حاضراً[١].

هذا وقد استقر القضاء على أنه **"من قواعد العدالة الطبيعية سماع الشخص المقدم أمام مجلس المحاسبة حسب ظروف وطبيعة الاتهام ضده وإتاحة الفرصة له لاستجلاب واستجواب الشهود وغير ذلك مما يوفر له دفاعاً متكاملاً عن نفسه وأن يقتنع مجلس المحاسبة بأن الاتهام ضده قد اثبت على بينه معقولة"**[٢].

ومن جهة أخرى، للعامل المتهم استجواب شهوده، بنفسه أو بواسطة ممثله في الدفاع، كما أن له إعادة استجوابهم وفقاً للقواعد العامة لتثبيت ما هزته مناقشة الاتهام للشهود أو استعادة قناعة مجلس المحاسبة فيما قاله الشاهد.

هذا ويعد الاستشهاد بالشهود من ضمانات الدفاع الأساسية للعامل المتهم، ويترتب على عدم الوفاء به الإخلال بحق الدفاع ومن ثم إلغاء الإجراءات وبطلان

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٦٦ وما بعدها.

(٢) حكم مشار إليه في: يوسف، يس عمر، معوض عبد التواب. موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع، بدون مكان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣م، ص٦٦٨ – الهيئة المركزية للمياه والكهرباء ضد محمد حامد أحمد، م أ/أ س م/٧١.

القرار الصادر بالجزاء. وقد قرر ديوان العدالة الاتحادي في هذا الصدد: " نظرت الدائرة التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلم) بتاريخ ٢٠٠١/٦/٥م الذي يتظلم فيه من قرار مجلس محاسبة مصلحي قضى بفصله من الخدمة اعتباراً من ٢٠٠١/٤/١م.

بعد الإطلاع والمداولة ودراسة المستندات المتعلقة بإجراءات محاسبة المذكور أعلاه أتضح أن إجراءات المحاسبة غير سليمة لعدم انطباقها [كذا] لنص المواد الآتية من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

١- ..

٢- ..

٣- ..

٤- لم يستمع المجلس إلى أقوال الشهود،..

عليه ولكل ما تقدم قررت الدائرة الآتي:-

(أ) إلغاء كافة الإجراءات التي تمت في مواجهة المتهم"[١].

ومما قضى به الديوان أيضاً "اطلعت الدائرة على التظلم المقدم بتاريخ ١٩٩٨/٨/١١م من المذكور أعلاه (المتظلم) والذي يتظلم فيه من قرار فصله من الخدمة اعتباراً من ١٩٩٨/٧/١٢م بموجب مجلس محاسبة عقد له تحت تهمة الإهمال في العمل وترك الماكينة التي يقوم بمراقبتها بدون مراقبة وذلك في يوم ١٩٩٨/٤/٤م.

جاء قرار المجلس كالآتي:

١- الفصل من الخدمة من ١٩٩٨/٧/١٢م.

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/٦/٢٥م.

٢- صرف نصف المرتب الموقوف من تاريخ الإيقاف حتى ١٩٩٨/٧/١٢م.

بعد أن اطلعت الدائرة على أوراق المحاسبة أتضح أن المجلس لم يستدع الشهود وبالتالي لم يدون أقوالهم إنما قام بملء الأورنيك بالمعلومات الأساسية فقط.

اتضح أن هناك قصور في الإجراءات وذلك بعدم أخذ أقوال الشهود وعدم ظهورهم أمام المجلس لتسجيل أقوالهم وليس هناك محضر وحيثيات مجلس المحاسبة تبرر اتخاذ هذا القرار.

لذلك قررت الدائرة إلغاء مجلس المحاسبة على أن تجري محاسبة جديدة تتبع فيها الإجراءات الصحيحة المنصوص عنها في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

وجهت الدائرة بلفت انتباه الوحدة إلى أن إجراءات مجلس المحاسبة خاطئة تؤدي إلى بطلان القرار لأنها جزء من القانون"[١].

٢- مناقشة شهود الاتهام:-

إلى جانب حق العامل المتهم في استدعاء شهود الدفاع واستجوابهم، فإن له أيضاً مناقشة شهود الاتهام فيما أدلوا به من إفادات أمام مجلس المحاسبة، وذلك بغرض هز مصداقيتهم أو تشكيك المجلس في معلوماتهم أو إظهار ضعف ما أدلوا به من بينات.

وغني عن القول إن عدم السماح للعامل المتهم بمناقشة شهود الاتهام هو إخلال بحق الدفاع يؤدي إلى بطلان القرار الصادر بالجزاء وما اتخذت من إجراءات.

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٨م.

ثالثاً: تقديم المذكرات الختامية:

لم يكن لهذا الضمان مقابلاً في قوانين محاسبة العاملين السابقة، وإنما استعاره المشرع من القوانين الإجرائية في المجالين المدني والجنائي. حيث يجوز للخصوم تقديم مذكرات ختامية مكتوبة بدفاعهم، بعد اكتمال سماع قضيتي الادعاء (أو الاتهام) والدفاع، بغرض مساعدة المحكمة في الوصول إلى القرار العادل في الدعوى.

وطبقاً لقانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م(١) يجوز للعامل المتهم تقديم مذكرة ختامية مكتوبة دعماً لخط الدفاع عن نفسه في المحاكمة أمام مجلس المحاسبة المختص.

ويتم تقديم المذكرة الختامية من تلقاء نفس العامل المتهم، أي دون طلب من مجلس المحاسبة، وإذا طلب العامل المتهم تقديم مذكرة بدفاعه، فلا يجوز للمجلس رفض هذا الطلب وإلا جاز الطعن في قراره للإخلال بحق الدفاع.

الفرع الثالث

الحيدة في المحاكمة

مثلما يشترط في المحقق أن يكون محايداً، فانه يشترط ذلك أيضاً فيمن يتولى المحاكمة، وسوف يتناول الباحث مبدأ الحيدة في المحاكمة من حيث: المقصود به، ومظاهره، والوسائل اللازمة لكفالته فيما يلي:-

أولاً: المقصود بالحيدة في المحاكمة:

تعني الحيدة في المحاكمة، أن من يشترك في أعمال التحقيق أو يسبق له الاتصال بمراحل الاتهام أو تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية ليس له الحق

---

(١) (م ١٨/و وتقابل المادة ١٨/و من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

في أن يجلس لمحاكمة العامل المتهم[1].

وقد لخص المعهد الدولي للعلوم الإدارية معنى الحيدة في أن القوانين الإجرائية تتجه إلى استبعاد كل شخص يتابع أو يشارك في الادعاء من المشاركة في إصدار الحكم حيث لا يجوز لنفس الشخص أن يكون طرفاً وحكماً في المنازعة[2].

هذا كما استقر القضاء السوداني، تطبيقاً لمبدأ العدالة الطبيعية، على أنه لابد من التمسك بعنصر الحياد ليس في الدعاوى أمام المحاكم فحسب وإنما أيضاً في إصدار القرارات الإدارية، وألا يكون لصاحب القرار مصلحة أو شبهة مصلحة في الأمر الذي يؤديه[3].

وكقاعدة عامة، إن كل من يتوافر فيه أسباب يظن معها العجز عن الفصل في النزاع بغير ميل أو تأثر لا يكون صالحاً كعضو لنظر الدعوى[4].

ثانياً: مظاهر الحيدة في المحاكمة:

من المسلم به ان على من يتولى المحاكمة التصرف بروح موضوعية ومحايدة فيما يقوم به من عمل، ويتحقق ذلك عن طريق الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم في دعوى المحاسبة، وعدم وجود أسباب تخل بالحيدة في المحاكمة.

١- الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم:-

"من المبادئ الأساسية للحيدة، عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم، ويتم الفصل بين وظيفتي الاتهام والحكم، بأن تتولى وظيفة التحقيق

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٦٢١. تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٣٠٠-٣٠١.

(٢) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٣٠٠-٣٠١.

(٣) حكم سبقت الإشارة إليه.

(٤) بركات، عمرو فؤاد أحمد. المرجع السابق، ص ٣١٥.

والاتهام سلطة مستقلة عن سلطة الحكم ضماناً لحيدة هذه السلطات وتلافياً لما يؤدي إليه التباين بين العملين من انحياز ويوجد هذا التباين والانحياز، إذ قام بالعملين شخص واحد"[1].

هذا وقد طبق المشرع هذا المظهر للحيدة، وذلك بأن ميز بين سلطة التحقيق (المحقق) والسلطة التي تتولى الحكم (مجلس المحاسبة) كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

على أنه يلاحظ أن المشرع قد اسند سلطة التحقيق إلى موظفي الإدارة، وهؤلاء ليسوا مستقلين تماماً عنها، ولذلك يوصي الباحث بانشاء نيابة إدارية عامة مستقلة تتولى إجراء التحقيق في الاتهامات الموجهة للعاملين وتمثيل الاتهام في المحاكمات الادارية تحقيقاً لمبدأ الحيدة[2]. كما يوصي الباحث بانشاء محاكم ادارية مستقلة للنظر في المنازعات الادارية توفيراً للضمان والاطمئنان للعامل المتهم، واصدار قانون مستقل بالاجراءات الادارية يكون واجب الاتباع أمام هذه المحاكم.

٢- زوال أسباب عدم الحيدة:

يعني الباحث بأسباب عدم الحيدة،الاعتبارات الشخصية والوظيفية التي تقوم لدى الشخص وتجعله غير صالح لمحاكمة العامل المتهم.

ويلاحظ أن المشرع لم ينظم هذه الأسباب، وهي كذلك لا تقع تحت حصر، على أنه يمكن القول أن أسباب عدم الحيدة تشمل كافة الأسباب التي تضعف الثقة

---

(١) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ٣٩٦.

(٢) سبق أن أوصت لجنة الخدمة المدنية في الماضي بقيام نيابة إدارية تتبع لمكتب النائب العام ويكون لها سلطة إجراء التحقيق في الاتهام الموجه للموظف وجميع السلطات الأخرى التي تمكنها من إجراء التحقيق بما في ذلك سلطة التفتيش والقبض. تقرير اللجنة، المرجع السابق، ص ٢٨١.

في قدرة الشخص الذي يجلس لمحاكمة العامل المتهم على التصرف بموضوعية وإخلاص في المحاكمة. ويمكن للباحث التمثيل لهذه الأسباب بوجود مصلحة أو شبهة مصلحة لمن يتولى المحاكمة أو وجود مودة أو قرابة أو عداوة بينه وبين أحد الأطراف أو كليهما في دعوى المحاسبة..الخ.

وعلى أية حال، إذا قام سبب أو أكثر من الأسباب المذكورة أو غيرها لعدم الحيدة، فإن هناك وسائل فعالة تكفل للعامل المتهم الحيدة في المحاكمة.

ثالثاً: وسائل كفالة الحيدة:

وتشمل الاعتراض على تشكيل مجلس المحاسبة، والتنحي، والطعن في القرار الصادر بالجزاء.

١- الاعتراض على تشكيل مجلس المحاسبة[١]:-

من الوسائل الأساسية لضمان الحيدة في المحاكمة، أن للعامل المتهم الاعتراض على رئيس مجلس المحاسبة المشكل لمحاكمته أو أي عضو من أعضائه، إذا كان لديه من الأسباب الموضوعية التي تثير الشك في حيدة العضو وتفقده من الناحية القانونية صلاحية الاستمرار في المحاكمة.

على أنه يشترط أن يتم إبداء الاعتراض عند بدء الإجراءات أمام مجلس المحاسبة، أما إذا سكت العامل المتهم عن هذا الحق، فانه لا يجوز له التمسك به مستقبلاً أو الدفع بذلك أمام جهات الطعن في القرار الصادر بالجزاء.

---

(١) جاء الاقتراح بكفالة الحق للعامل المتهم في الاعتراض على أعضاء المجلس المشكل لمحاكمته لأول مرة في تقرير لجنة الخدمة المدنية ومما جاء في هذا التقرير: "إن وجوب حياد أعضاء مجلس التأديب أمر بديهي ولا يحتاج لنص يقرره، غير أنه من الأوجب أن تنص الإجراءات التأديبية على حق المتهم في الاعتراض على أعضاء مجلس التأديب والطعن بعدم حيادهم مع إبداء الأسباب المقنعة". تقرير اللجنة، المرجع السابق، ص ٢٨٢.

ويشترط كذلك ألا يبدى الاعتراض بصورة مجردة، أي أن يكون مدعماً بالأسباب الموضوعية المؤيدة له.

وإذا اعترض العامل المتهم على عضو أو أكثر من أعضاء مجلس المحاسبة على النحو السابق، فان على المجلس وقف الاجراءات ورفع طلب الاعتراض للسلطة التي كونت مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي بحسب الحال[1] ، لاتخاذ القرار المناسب في مدة لا تتجاوز أسبوعاً واحداً، وهو في رأي الباحث إعادة تشكيل مجلس المحاسبة – إذا أتضح جدية الاعتراض – أما بعضوية جديدة، وذلك إذا كان الاعتراض قد قدم في مواجهة كافة أعضاء المجلس، وأما باستبعاد من قام به سبب من أسباب عدم الحيدة دون سواه من عضوية المجلس والإبقاء على الأعضاء الآخرين، مع اختيار عضو جديد بديلاً للعضو المعترض عليه.

ومما لا شك فيه أن للسلطات المختصة بالفصل في طلب الاعتراض رفض الطلب إذا لم يكن له ما يبرره قانوناً.

هذا وقد نظم المشرع حق الاعتراض في المادة ١٩ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ١٩ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م

---

(1) كان المشرع قد منح سلطة البت في طلب الاعتراض لكل من الوزير الاتحادي والوالي ورئيس الوحدة بحسب الحال بقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م. وقد سبق للباحث نقد هذا المسلك للمشرع قبل صدور قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م، وقد كان رأي الباحث في حينه أن يعطى هذا الاختصاص لنفس الجهات المختصة قانوناً بتشكيل المجلس المعني، وهي رئيس الوحدة، إذا كان الاعتراض على تشكيل مجلس محاسبة مصلحي، والوزير المسؤول عن الخدمة العامة، إذا كان الاعتراض على تشكيل مجلس المحاسبة العالي. وقد أخذ المشرع بهذا الرأي بعد صدور قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م، حيث نص في هذا القانون على أنه على مجلس المحاسبة المختص وقف الاجراءات في حالة الأعتراض على عضو أو أكثر من أعضائه ورفع طلب الاعتراض للسلطة التي كونت المجلس،وهي رئيس الوحدة، اذا كان الاعتراض على تشكيل مجلس المحاسبة المصلحي، والوزير المختص، اذا كان الاعتراض على تشكيل مجلس المحاسبة العالي، لاتخاذ القرار المناسب في هذا الشأن.

بأنه "يجوز للعامل أمام المجلس المصلحي أو العالي عند بدء اجراءات المحاسبة الاعتراض على رئيس المجلس أو أي عضو فيه مع توضيح الأسباب الموضوعية لذلك وعلى المجلس وقف الاجراءات ورفع الاعتراض للسلطة المختصة التي كونت المجلس لاتخاذ القرار المناسب في مدة لا تتجاوز اسبوعاً واحداً".

وتجدر الإشارة إلى أن حق الاعتراض هو ما يعرف في القوانين الإجرائية بحق الرد، حيث يجوز للخصوم طلب استبعاد القاضي الذي قام به سبب من أسباب عدم الصلاحية عن الاستمرار في نظر الدعوى[1].

٢- التنحـــــي:-

لم ينص المشرع في قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة على التنحي كوسيلة من وسائل كفالة الحيدة في المحاكمة، غير أن القضاء قد أخذ بالتنحي في أحكامه تطبيقاً لمبدأ احترام قواعد العدالة الطبيعية، حيث قضت المحكمة العليا بضرورة التمسك بعنصر الحياد، وألا يكون لصاحب القرار مصلحة أو شبهة مصلحة في الأمر الذي يؤديه، وإلا كان عليه أن يتنحى[2].

وتجري كفالة الحيدة عن طريق التنحي بتنازل عضو مجلس المحاسبة من تلقاء نفسه عن مباشرة إجراءات المحاكمة لقيام سبب أو أكثر من أسباب عدم الحيدة في حقه.

ولعل الحكمة من التنحي هي ضمان حياد واستقلال السلطة المختصة بالمحاسبة وبذلك يطمئن العامل المتهم إلى عدالة من يحاكمه وتجرده من الميل

---

(١) تنص المادة ١٣١ من قانون الإجراءات الجنائية لسنة ١٩٩١م على أنه "١- لا يجوز للقاضي أن يتولى المحاكمة في أي دعوى جنائية يكون قد تحرى فيها من قبل أو يكون هو طرفاً فيها أو تكون له فيها مصلحة خاصة. ٢- لا يجوز للقاضي الذي أصدر الحكم الاشتراك فـــي أي طعن أو تأييد أو فحص لذلك الحكم".

(٢) حكم سبقت الإشارة اليه.

والتأثر، وحتى لا تساور العضو، وقت إصدار القرار، عقيدة سبق أن كونها عن التهمة موضوع المحاكمة عند مباشرته التحقيق أو عند اشتراكه في إصدار قرار الإحالة إلى المحاكمة.

٣- الطعن في القرار:-

إذا لم تسعف الوسائل السابقة في كفالة الحيدة للعامل المتهم أثناء المحاكمة، فان له الطعن في القرار الذي يصدر فيما بعد بالجزاء أمام ديوان العدالة المختص بعيب مخالفة القانون، للإخلال بأحدي قاعدتي العدالة الطبيعية وهي قاعدة الحياد.

المبحث الثاني

الضمانات المصاحبة لصدور القرار

تتمثل ضمانات العامل المتهم، وقت إصدار القرار، في نظام المحاسبة غير الإيجازية، في تطبيق مجلس المحاسبة لمبدأ شرعية الجزاء في حالة الإدانة، وتسبيب القرار.

وسوف يناقش الباحث هذه الضمانات في مطلبين على النحو الآتي:-

المطلب الأول: تطبيق مبدأ الشرعية .

المطلب الثاني: تسبيب القـــــرار .

المطلب الأول

تطبيق مبدأ الشرعية

يدرس الباحث هذه الضمانة من خلال مفهوم مبدأ الشرعية، والآثار المترتبة عليه، كل في فرع مستقل كما يلي:-

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الشرعية

الفرع الثاني: آثار مبدأ الشــرعية

الفرع الأول

مفهوم مبدأ الشرعية

سبق القول أن لمبدأ الشرعية مفهومين: مفهوم ضيق وآخر واسع، وسوف يتناول الباحث هذين المفهومين تباعاً فيما يلي:-

أولاً: المفهوم الضيق لمبدأ الشرعية[1] :

ذكر الباحث فيما تقدم أن مبدأ الشرعية بمفهومه الضيق يعني أن على السلطة المختصة بالمحاسبة توقيع الجزاءات التي حددها المشرع من قبل، ولا يجوز لها أن تفرض جزاءاً آخر لم يرد به نص مهما كانت الدوافع، ولو كان ذلك أخف من الجزاء المقرر من الناحية المادية، وحتى لو تم ذلك برضاء العامل المتهم، لأن مركزه مستمد من القوانين مباشرة، فلا يجوز الاتفاق على ما يخالفه.

وهكذا فإنه على مجلس المحاسبة المختص عدم توقيع غير الجزاءات المقررة في نظام المحاسبة غير الإيجازية، وذلك أن تقرير الجزاءات من اختصاص المشرع دون غيره، ثم أن هذه الجزاءات قد حددها القانون على سبيل الحصر.

هذا وقد طبق كل من ديوان العدالة الاتحادي وديوان العدالة للعاملين بولاية الخرطوم مبدأ الشرعية، كما يتضح مما أصدراه من قرارات في هذا الشأن.

١- تطبيقات ديوان العدالة الاتحادي للمفهوم الضيق لمبدأ الشرعية:-

أصدر ديوان العدالة الاتحادي تطبيقاً لمبدأ الشرعية القرارات الآتية:-

١/١- "أعادت الدائرة في هذه الجلسة صياغة القرار وأمنت على قرار مجلس المحاسبة القاضي بخصم راتب عشرة أيام وإلغاء جزاء الإنذار بتوقيع عقوبة أشد في حالة تكرار المخالفة، والتوصية بنقل المتظلم إلى وحدته الأم **حيث أنهما ليستا من الجزاءات الواردة في المادة (٢٧) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"**[2] .

٢/١- "نظرت الدائرة استئناف السيد/ ...ضد قـرار مجلس محاسبة...بموجب خطابه بالرقـــم م س س/أ/٤-١ بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١١م مبيناً أن التهم المنسوبة إليه هي:

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٨٩.

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/٤/١٥م.

١- الإساءة للإدارة ورئيسه المباشر دون أدلة أو مستند يثبت ذلك.

٢- رفعه تقرير سري للمدير الإداري مباشرة متجاوزاً فيه التسلسل الهرمي المعروف في العمل الإداري الذي وردت فيه اتهامات باطلة دون إثبات لرئيسه وعدد من العاملين وهذا يثبت إدانته.

تم تشكيل لجنة للتحقيق معه بتاريخ ٢٠٠١/٨/٦م في التهم أعلاه وتوصل التحقيق إلى وجود بينه ضده وبناء عليه تم تقديمه لمجلس محاسبة مصلحي وجاء قراره بالآتي:

١- إنذاره إنذار نهائي [كذا] بالفصل في حالة تكرار أي مخالفة من المخالفات التي نسبت إليه.

٢- خصم (١٥) خمسة عشر يوماً من راتبه كجزاء.

٣- لفت نظره إلى ضرورة العمل وفقاً لتوصيات الإدارة والرؤساء المباشرين.

بناء على المادة (٣٣) من قانون محاسبة العاملين لسنة١٩٩٤م تقدم مستأنفاً ضد قرار مجلس المحاسبة حيث يرى أن العقوبة الصادرة من مجلس المحاسبة لا تتناسب مع المخالفات التي ارتكبها والبينات المثبتة ويطلب إيقاع أقصى عقوبة ضده.

بعد الإطلاع والدراسة وبعد المداولة أتضح للدائرة أن مجلس المحاسبة قد صاحبه بعض الأخطاء الإجرائية التي تمثلت في الآتي:

١- ..

٢- ..

٣- الجزاءات التي وقعت على المذكور الإنذار ولفت النظر مخالفين بذلك المادة ٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

الأخطاء الإجرائية الواردة بعالية تقود إلى إلغاء المجلس وإتباع إجراءات سليمة.. عليه قررت الدائرة الآتي:-

١- ..

٢-...

٣- توقيع الجزاءات المنصوص عليها بالمادة ٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"[١].

وتجدر الإشارة إلى أن ديوان العدالة الاتحادي قد أيد في قرارات أخرى قرارات مجالس محاسبة مخالفة لمبدأ الشرعية، ومن ذلك القرارات الآتية:-

١/٢/١- "اطلعت الدائرة على التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلم) بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٠٠م والذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي الذي أخطر به في ٤/٢/٢٠٠٠م والقاضي بالآتي:

١- خصم مرتب عشرة أيام.

٢- إنذار نهائي.

٣- اعتبار مدة الإيقاف من ١١/١٢/١٩٩٩م إلى ٣/٢/٢٠٠٠م بنصف مرتب.

بعد إطلاع الدائرة على تعليق الوحدة ووقائع وإجراءات مجلس المحاسبة المصلحي ترى أن الإدانة صحيحة والعقوبة مناسبة وهي خصم عشرة أيام، أما معالجة فترة الإيقاف فهي من اختصاص مجلس المحاسبة، **أما الإنذار فهو ليس من الجزاءات المنصوص عنها في المادة ٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م تقرر الدائرة الآتي:-**

تأييد الإدانة والجزاء ورفض التظلم"[٢].

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ١٨/٢/٢٠٠٢م.

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٣/٤/٢٠٠٠م.

ففي هذا الحكم كان على الديوان إلغاء القرار الصادر عن مجلس المحاسبة بالجزاء لمخالفة مبدأ الشرعية، حيث أن (الإنذار النهائي) لم يكن من بين الجزاءات الواردة في المادة ٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، كما ذهب إلى ذلك الديوان نفسه.

٢/٢/١- "تابعت الدائرة النظر في تظلم المذكورة أعلاه (المتظلمة) من واقع جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/٧/١٧م.

بعد إطلاع الدائرة على تعليق الوحدة ووقائع وإجراءات مجلس المحاسبة تبين لها أن المذكورة مدانة في التهمة التي نسبت لها الغياب عن العمل إلا أن **الجزاء (تخفيض الدرجة) لا يتناسب مع المخالفة الإدارية المنسوبة إليها والتي لا ترقى لمستوى تخفيض الدرجة الأمر الذي أضيف إليها الإنذار النهائي بالفصل وهذا غير منصوص عنه في المادة ٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م. عليه وبعد المداولة قررت الدائرة تأييد الإدانة مع تعديل الجزاء إلى الآتي:**

١- غرامة مرتب ثلاثين يوماً.

٢- فك المرتب اعتباراً من تاريخ الإيقاف[1]".

وفي هذا الحكم أيضاً كان على ديوان العدالة الاتحادي إلغاء قرار مجلس المحاسبة لمخالفة مبدأ الشرعية، حيث أن (الإنذار النهائي) بالفصل لم يكن من الجزاءات المقررة في المادة ٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م كما ذهب إلى ذلك الديوان نفسه.

٢- تطبيقات ديوان العدالة بولاية الخرطوم للمفهوم الضيق لمبدأ الشرعية:-

لم يجد الباحث في قرارات ديوان العدالة بولاية الخرطوم التي عثر عليها

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٧/١٧م.

أن الديوان قد حكم بإلغاء قرار مجلس محاسبة مصلحي لمخالفة مبدأ الشرعية، ومثال ذلك القرارين الآتيين:-

٢/١- " يتلخص تظلم العامل..ملاحظ سائقين بهيئة..في تظلمه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي الذي يقضي:

١- خصم مرتب ١٥ يوماً من مرتبه.

٢- لفت نظره لعدم تكرار مثل ذلك مستقبلاً المتمثل في تعطيل الحفارة.

بعد إطلاع الدائرة على المستندات والبيانات وملف خدمته الزاخر بالمخالفات وجدت أن الاتهام الموجه له بالإهمال الذي ترتب عليه تعطيل الحفارة. وأن المتظلم لم ينذر بالفصل بل هناك لفت نظر بعدم تكرار ما حدث وإجراءات مجلس المحاسبة صحيحة وقررت رفض التظلم.

القرار

رفض التظلم"[١].

في هذا الحكم كان على الديوان إلغاء قرار مجلس المحاسبة المصلحي لمخالفة مبدأ الشرعية، حيث أنه تضمن لفت النظر وهو ليس من الجزاءات المنصوص عليها قانوناً.

٢/٢- قضى الديوان بـــ "استبدال قرار الفصل بالإنذار النهائي واعتبار مدة الفصل إجازة بدون مرتب لاحقاً إذا تقدمت الشركة بشكوى يجب أن تكون البيانات كافية"[٢].

ويلاحظ على هذا الحكم أن الديوان نفسه قد خالف مبدأ الشرعية بإضافة جزاء غير منصوص عليه في القانون، وهو الإنذار النهائي.

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٢/٤/٢٢م.

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ١٩٩٩/١٠/١٦م.

٣/٢- "يتظلم السيد..من قرار السيد..والذي قضى بفصله من الخدمة اعتباراً من ٢٠٠٠/٩/١٤م تاريخ إيقاف مرتبه في الاتهام الذي نسب إليه حسب تقرير المراجعة بأنه لم يقم بتوريد مبلغ ٢٧٣،٦٠٠ دينار تم تحصيلها باورنيك مالي ١٥ وأوقف بمقتضاه مرتبه وفتح عليه بلاغ أمام محكمة المال العام وأنه عندما أتضح للمحكمة أن هذه المبالغ قد تم تحصيلها بواسطة شخص لا يعمل بالهيئة إنما أحضره المذكور وضمه وسلمه الدفاتر التي استلمها بتوقيعه من الصراف برأت المحكمة.. وأدانت المتهم الثاني.. وحكمت عليه بالسجن والغرامة.

وبعد التبرئة تمت محاسبة..بمقتضى مجلس محاسبة مصلحي بعد التحقيق وأوقع عليه العقوبات التالية:-

١- فترة الإيقاف إجازة من غير مرتب.

٢- خصم مرتب شهر عقوبة.

٣- لفت نظر.

هذا وبعد إطلاع المدير العام على العقوبة رأى أنها غير مقنعة له وعليه أصدر قراراً بفصله من الخدمة ولذا فان السيد..يتظلم من هذا القرار"[١].

لقد انتهى الديوان في هذا الحكم إلى توجيه المدير العام المطعون في قراره إلى استئناف قرار مجلس المحاسبة للديوان حتى يتم الفصل النهائي فيه وليس له الحق في إصدار القرار المطعون فيه. على أنه كان على الديوان إلغاء قرار مجلس المحاسبة المصلحي لمخالفة مبدأ الشرعية، فضلاً عن مخالفة القانون، حيث أن المدير العام للجهة المطعون في قرارها لم يتبع الإجراءات التي رسمها المشرع لمحاسبة العاملين كما سيلي.

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٣١م.

هذا ولمبدأ الشرعية بمفهومه الضيق مظهرين هما: ورود الجزاء الإداري في قانون أو لائحة، ومراعاة القيود الشكلية والموضوعية للجزاء[1].

١- النص على الجزاء في قانون أو لائحة:-

بالنظر إلى أن الجزاء الإداري إجراء زجري ومؤلم وينطوي على مساس بالحقوق المهنية للعامل المتهم، فانه يجب تنظيم أحكامه في قانون أو لائحة، وقد أوفى المشرع هذا المظهر لمبدأ الشرعية بأن نص على الجزاءات الإدارية في قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة.

٢- الالتزام بالضوابط الشكلية والموضوعية للجزاء:-

ذكر الباحث فيما تقدم أن لمبدأ الشرعية بمفهومه الضيق مظهر شكلي وآخر موضوعي، أما المظهر الشكلي فهو أن على السلطة المختصة بالمحاسبة التقيد باستخدام مصطلح الجزاء المنصوص عليه في القانون دون غيره، فلا يجوز استخدام مصطلح آخر أو مترادف أو مشتق، حتى ولو كان ينطوي على نفس المضمون والأثر العقابيين، لأن واجب السلطة المختصة ينحصر في اختيار جزاء محدد من حيث الشكل والموضوع.

وهكذا فانه على مجلس المحاسبة عدم توقيع جزاء التوبيخ للدلالة على جزاء التأنيب لكونه غير وارد في قائمة الجزاءات المحددة في المادة ٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م.

أما المظهر الموضوعي، فيعني أن أثر الجزاء الإداري يجب أن يقتصر على المزايا الوظيفية للعامل المتهم، أما إذا تعدى قرار مجلس المحاسبة إلى المساس بكرامة العامل المتهم أو بحريته أو بماله، فان هذا القرار يكون مخالفاً لمبدأ الشرعية الموضوعية، لأن ما انطوى عليه القرار ليس من الجزاءات الواردة في القانون على سبيل الحصر.

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٩٠ومابعدها.

ثانياً: المفهوم الواسع لمبدأ الشرعية[1] :

سبق القول أن مبدأ الشرعية بمفهومه الواسع، يقصد به مطابقة القرار الصادر عن السلطة المختصة بالمحاسبة للقواعد القانونية النافذة بصفة عامة.ولذلك فإن قرارات مجلس المحاسبة يجب أن تكون متفقة مع القوانين السارية وقت صدورها.

ويمكن للباحث التمثيل لتطبيقات المفهوم الواسع لمبدأ الشرعية في النقاط التالية:-

١- تطبيق مبدأ لا جزاء بدون خطأ. أي لا يجوز توقيع جزاء على العامل المتهم إلا إذا ثبت ارتكابه لخطأ محدد، ومما قضى به ديوان العدالة الاتحادي في هذا الشأن: "تابعت الدائرة النظر في تظلم المذكور أعلاه (المتظلم)، بعد الدراسة والمداولة أتضح للدائرة الآتي:-

١- إن إصرار وإلحاح وتكرار المتظلم في تبليغ الحادثة لكل المدراء التنفيذيين المتعاقبين على الوزارة يظهر أن هناك ملابسات تفسر لصالح المتظلم.

٢- إن الاتهام باطل حيث أن المسئولية تضامنية بين السائق وضابط الترحيلات ورئيس السواقين ولم توجد بينة مثبتة على المتظلم.

٣- ان الحادثة وقعت والمتظلم حديث التعيين والمدة غير كافية في إيجاد علاقة بينة وبين بقية العاملين.

٤- إن موقع المخزن بالقرب من مدخل الوزارة ووجود حراسة مشددة لا يسمحان له بارتكاب هذه الحادثة.

٥- عدم وجود مستند أو إيصال يؤكد بأن اللساتك تم تغييرها.

٦- هناك العديد من الثغرات فيما يتعلق بالمشتريات والمخازن.

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص١٩١.

عليه ولكل ما تقدم، ووفقاً لنص المادة ٩ (أ) من قانون ديوان العدالة الاتحادي للعاملين بالخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م تقرر الدائرة إلغاء القرار والجزاء"[١].

ومن أحكام ديوان العدالة للعاملين بولاية الخرطوم قراره بأنه: "تعمل (المتظلمة) ممرضة بمركز صحي.. بتاريخ ١١/٥/١٩٩٩م تسلمت خطاب إيقاف عن العمل بدون مبرر وبعدها تسلمت خطاب فصل من الخدمة بموجب المادة ٥٠ (ل) من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م علماً بأنها لم تغب عن العمل. وعلق السيد/ مدير عام (الوزارة) على التظلم بأن إدارة شئون العاملين..لا تحتفظ بملفات العاملين ويتم حفظها حسب موقعه [كذا] وأن المتظلمة فصلت بالمادة ٥٠ (ل) للغياب، وأفاد السيد مدير عام (المركز الصحي) بأن المتظلمة لم تكن متغيبة عن العمل وعلى ضوء ذلك أتضح للدائرة أن المتظلمة أوقفت بدون سبب يستوجب ذلك أن الفصل غير صحيح لأنها لم تكن غائبة"[٢].

٢- عدم جواز توقيع جزاء على العامل المتهم إلا من قبل مجلس المحاسبة المختص، ولا يجوز لهذا المجلس التفويض في هذا الاختصاص.

٣- استخدام اختصاصات ومسؤوليات السلطة العامة والقانون العام المخولة لمجلس المحاسبة لتحقيق أغراض المصلحة العامة دون غيرها.

٤- تطبيق المجلس المختص للقواعد القانونية بصورة سليمة، وعدم الخطأ في تفسيرها أو تطبيقها، الأمر الذي يحتم مراعاة مبادئ عدم تكرار الجزاء وعدم رجعية القرار..الخ.

٥- أن يكون الجزاء ممكناً. أي لا يجوز للمجلس المختص فرض الجزاء بمعزل عن المركز القانوني الذي يشغله العامل المتهم. ومثال ذلك، توقيع جزاء على العامل المتهم بعد انتهاء خدمته.

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ١١/٦/٢٠٠١م.

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٣م.

٦- أن يكون الجزاء جائزاً قانوناً. إذ لا يجوز أن ينطوي قرار مجلس المحاسبة على عبارات جارحة لأن هذه العبارات لم تكن من بين الجزاءات المنصوص عليها في القانون.

٧- أن يكون الجزاء مسبباً. وذلك بأن يتضمن القرار الذي أصدره مجلس المحاسبة الأسباب التي يستند إليها في صلبه.

الفرع الثاني

آثار مبدأ الشرعية[١]

يترتب على تطبيق مبدأ الشرعية آثار عديدة، تمثل هي الأخرى ضمانات أساسية للعامل المتهم، وهي عدم جواز العقاب عن الفعل الواحد مرتين، وعدم رجعية القرار الصادر بالجزاء في مواجهة العامل المتهم، وتناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة.

أولاً: عدم تعدد الجزاء عن الفعل الواحد:

رأينا فيما تقدم أن كلاً من المشرع والقضاء قد أخذ بمبدأ عدم جواز العقاب عن الفعل الواحد مرتين، وذلك بمنع توقيع أكثر من جزاء واحد على العامل المتهم بسبب نفس الخطأ، ما لم يوجد نص مخالف.

وعلى ذلك، فانه لا يجوز لمجلس المحاسبة المختص تكرار الجزاء عن نفس الفعل الذي عوقب العامل المتهم من أجلة من قبل، وألا اعتبر القرار الثاني باطلاً للإخلال بمبدأ الشرعية وقاعدة حجية الأمر المقضي به والمبادئ العامة للقانون التي تأبى العودة إلى توقيع الجزاء مرة أخرى.

---

(١) سبق للباحث دراسة آثار مبدأ الشرعية فيما تقدم، ولذلك فهو يكتفي في التفاصيل بالإحالة إليها منعاً للتكرار، على أن يتم التركيز هنا على تطبيقات هذه الآثار كلما كان ذلك ممكناً.

ثانياً: عدم رجعية الجزاء:

يعد مبدأ عدم الرجعية من الضمانات الأساسية للعامل المتهم في مرحلة توقيع الجزاء الإداري في نظام المحاسبة غير الإيجازية، وقد أخذت به غالبية الدساتير المتعاقبة والقضاء، ويتحلل هذا المبدأ إلى قاعدتين هما: عدم رجعية اختيار الجزاء، وعدم رجعية آثار الجزاء. ويعني مبدأ عدم الرجعية طبقاً لهاتين القاعدتين أنه لا يجوز توقيع جزاء على العامل المتهم لم يكن مقرراً وقت ارتكاب المخالفة، وتطبيق الآثار المترتبة على الجزاء من تاريخ توقيعه.

ولعل النتيجة الحتمية لمخالفة هذا المبدأ، هي بطلان الجزاء فيما تضمنه من أثر رجعي.

وهكذا فانه لا يجوز لمجلس المحاسبة المختص توقيع الجزاء الإداري بأثر رجعي، وإلا كان قراره باطلاً، حسبما يقرر ديوان العدالة القومي للعاملين ذلك.

ثالثاً: التناسب بين الجزاء والمخالفة:

سبق القول أن السلطة المختصة بالمحاسبة تتمتع باختصاص تقديري واسع في اعتبار أفعال معينة مخالفات إدارية أم لا. على أن هذه السلطة قد تجنح إلى فرض جزاء أشد أو أخف مما تقتضيه المخالفة الإدارية، ولذلك فقد تقرر، كضمانة للعامل المتهم، أن يكون الجزاء متناسباً مع المخالفة المرتكبة، وذلك بتوافر الملاءمة بين درجة خطورة المخالفة المرتكبة ونوع الجزاء ومقداره.

وهكذا، فان قرار مجلس المحاسبة يجب أن يكون بقدر جسامة المخالفة المرتكبة، وإلا جاز للعامل المتهم، في حالة الشدة في العقاب، الطعن في القرار أمام ديوان العدالة المختص.

هذا وقد أفاض كل من ديوان العدالة الاتحادي وديوان العدالة بولاية الخرطوم في تطبيق مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة في العديد من القرارات التي تراوحت بين إلغاء القرار الصادر بالجزاء أو تعديله.

١- تطبيقات ديوان العدالة الاتحادي لمبدأ التناسب :-

١/١- "نظرت الدائرة التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٩م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي يتظلم من قرار مجلس المحاسبة المصلحي الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٩/٢٠م والقاضي بالآتي:

١- تخفيض درجته الحالية.

٢- خصم مرتب ١٠ أيام من راتبه.

بعد الإطلاع على المستندات المتعلقة بالتظلم وضعت الدائرة في اعتبارها الظروف المحيطة بالحادثة المتعلقة باستبعاد اسم المتظلم من الحافز وهو الوحيد الذي اسقط اسمه، وما بدر منه من سلوك يتعارض مع أداء واجباته الوظيفية ولا يليق بمركزه الرسمي. الطريقة التي خاطب بها السيد/ مدير الإدارة العامة للشؤون المالية والإدارية. **إلا أنها رأت أن جزاء تخفيض الدرجة لا يتناسب مع المخالفة التي ارتكبت.**

عليه قررت الدائرة الآتي:

أ-تأييد الإدانة.

ب-إلغاء جزاء تخفيض الدرجة.

ج-تأييد جزاء خصم مرتب ١٠ أيام من راتبه[١].

٢/١- "نظرت الدائرة التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠١/٨/٢٣م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي بتاريخ ٢٠٠١/٧/٤م والقاضي بالآتي:-

١- تخفيض درجته الوظيفية من الدرجة الخامسة للدرجة السابعة اعتباراً من ٢٠٠١/٧/١م ويوضع في آخر كشف الأسبقية للدرجة السابعة.

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٢/٨/١٢م.

٢- ينقل لأي مكان آخر ليكون تحت الإشراف المباشر للمسئول عن الإدارة التي ينقل إليها.

بعد الإطلاع على المستندات والملف العادي والسري للمذكور والمداولة تبين للدائرة الآتي:

١- توفرت حسن النية (كذا) عند ارتكاب المخالفة رغم أن مثل هذه التوجيهات يجب أن تكون كتابة ولا يعتمد على التوجيهات التي تصدر شفاهة.

٢- أن ملفه به مخالفة واحدة ترجع إلى نهاية السبعينات.

٣- ..

٤- ..

بناء على ما تقدم تقرر الدائرة الآتي:

(أ) تأييد الإدانة.

(ب) أن الجزاء لا يتلاءم مع المخالفة الموجهة للمتظلم وتعديله ليكون القرار خصم مرتب ثلاثين يوماً وذلك على أساس التدرج في الجزاءات "[١].

٣/١- "اطلعت الدائرة على التظلم المقدم من المذكور (المتظلم) بتاريخ ٢٠٠٠/٢/١٤م والذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي الذي عقد له بتاريخ ٢٠٠٠/١/١٣م والقاضي بالآتي:

أ- غرامة مرتب شهر.

ب- تخفيض درجته الوظيفية من الدرجة العاشرة إلى الدرجة الحادية عشر.

بعد الاستماع لإفادة السيد/مدير الشئون المالية والإدارية وإجراءات محاسبة ومراجعة الأوراق تبين للدائرة أن محاسبة المذكـــور استمرت إلـــى ما بعد بلوغه

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/٩/١٧م.

السن القانونية للتقاعد (٢٠٠٠/١/١م) وبعد مراجعة وقائع وإجراءات مجلس المحاسبة المصلحي خلصت الدائرة إلى أن المخالفة التي نسبت للمذكور لا ترقى لعقوبة تخفيض الدرجة فعليه وبعد المداولة قررت الدائرة إدانة المتظلم مع تعديل الجزاء إلى:

أ- غرامة لمدة ثلاثين يوماً وفق المادة ٢٧ (ب) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"[1].

٤/١- " نظرت الدائرة التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٣م من المذكور أعلاه المتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٦م القاضي بالآتي:

١- غرامة مرتب ثلاثين يوماً لشهر مايو ٢٠٠٣م.

٢- الحرمان من العلاوة السنوية عامين.

بإطلاع الدائرة على التظلم والمستندات المتعلقة بالمحاسبة وضح لها بأنه صدر منها سلوك يتعارض مع أداء واجباتها الوظيفية ولا يليق بمركزها الرسمي وهو سلوك يدينها تحت قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، إلا أن الدائرة وضعت في الاعتبار الظروف المحيطة بارتكاب المخالفة وخلصت إلي الآتي:

١- ..

٢- جزاء غرامة شهر يفوق حجم المخالفة.

عليه قررت الدائرة الآتي:-

أ- تأييد الإدانة.

ب- إلغاء جزاء الحرمان من العلاوة السنوية لمدة عامين.

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٣/٢٧م.

ج- **تخفيض خصم مرتب شهر مايو لسنة ٢٠٠٠م ليكون خصم خمسة عشر يوماً"**[1].

١/٥- "اطلعت الدائرة على التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلم) بتاريخ ٢٠٠٠/٩/٢٠م ضد قرار مجلس المحاسبة الصادر في يونيو ٢٠٠٠م الذي قضى بفصله من الخدمة اعتباراً من تاريخ إيقافه في ديسمبر ١٩٩٩م.

بعد إطلاع الدائرة على رد الوحدة وملفي خدمة المتظلم وكل الأوراق التي تتعلق بالتظلم أتضح لها أن الجزاء الذي وقع على العامل أعلاه لا يتلاءم مع المخالفة الإدارية التي تم ارتكابها والتي وردت في ورقة الاتهام وحوسب بموجبها وهي الغياب عن العمل يومي ١٢/٢١ و ١٩٩٩/١٢/٢٥م.

عليه قررت الدائرة الآتي:

١- تأييد الإدانة.

٢- **تعديل الجزاء ليصبح خصم خمسة عشر يوماً من مرتبه.**

٣- تأييد قرار مجلس المحاسبة بالنسبة للفقرة الثالثة من قرار المجلس التي تنص على عدم صرف استحقاقه من نصف المرتب خلال فترة إيقافه في ١٩٩٩/١٢/٢٦م وحتى ٢٠٠٠/٦/١٤م.

٤- أن تعتبر الفترة من تاريخ صدور قرار الفصل حتى تاريخ عودته للعمل إجازة بدون مرتب لأغراض وصل الخدمة"[2].

١/٦- "تابعت الدائرة النظر في تظلم المذكورة أعلاه (المتظلمة) من واقع جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠١/٧/١٧م.

بعد إطلاع الدائرة على تعليق الوحدة ووقائع وإجراءات مجلس المحاسبة تبين لها أن المذكورة مدانة في التهمة التي نسبت لها الغياب عن العمل إلا أن

---

(1) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٢١م.

(2) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/١/٢٢م.

الجزاء (تخفيض الدرجة) لا يتناسب مع المخالفة الإدارية المنسوبة إليها والتي لا ترقى لمستوى تخفيض الدرجة.

عليه وبعد المداولة قررت الدائرة تأييد الإدانة مع تعديل الجزاء"[1].

٧/١- "اطلعت الدائرة على التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلم) بتاريخ ٢٠٠٠/٩/٢٥م والذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي الذي عقد له بتهمة إتيانه بفعل يتنافى وواجباته الوظيفية والذي يتمثل في قيامه بإيجار أراضي تخص الهيئة دون الحصول على تصديق. حيث جاء قرار المجلس بالتالي:

١-الفصل من الخدمة من تاريخ صدور قرار المجلس في ٢٠٠٠/٨/٢٩م.

٢-صرف حقوقه القانونية إن وجدت.

...

بعد إطلاع الدائرة على التظلم ورد الوحدة وكل المستندات التي تتعلق بالشكوى ومن قرائن الأحوال والظروف المحيطة التي تمت فيها المخالفة لم يثبت للدائرة أن هناك ضرر وقع على الهيئة من جراء المخالفة رغم أنه تصرف خاطئ كما أتضح أن ملفه يخلو من مثل هذه المخالفات.

عليه وبعد المداولة قررت الدائرة الآتي:

١- تأييد الإدانة وتعديل العقوبة لتصبح خصم عشرين يوماً من راتبه بدلاً عن الفصل من الخدمة.

٢- إعادة المتظلم للعمل اعتباراً من تاريخ هذا القرار على أن تعتبر الفترة من تاريخ مجلس المحاسبة في ٢٠٠٠/٨/٢٦م حتى تاريخ صدور قرار الديوان خدمة اعتيادية غير مدفوعة الأجر لأغراض وصل الخدمة"[2].

---

(1) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٧/١٧م، (سبقت الإشارة إليه).

(2) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/١٠/٣٠م.

٢- تطبيقات ديوان العدالة بولاية الخرطوم لمبدأ التناسب:-

٢/١- "ثبت للدائرة أن الإجراء الذي تم من المحاسب عوض (المتظلم) تم بحسن نية وفي ضوء ما هو متبع بالهيئة (الهيئة التي يعمل بها المتظلم) إلا أنها **رأت أن عقوبة الفصل من الخدمة عقوبة قاسية لا تتناسب مع الاتهام المنسوب إليه وإن كانت هناك أخطاء إجرائية لا ترقى للإدانة الصارمة عليه فقد قررت الدائرة الآتي:**

١- يلغي قرار الفصل من الخدمة.

٢- أن يعقد مجلس محاسبة مصلحي جديد لمحاسبته وفي حالة توقيع عقوبة يجب ألا ترقى لدرجة الفصل من الخدمة نسبة لأن ما قام به من إجراء حسب المستندات والشهود متعارف عليه ومعمول به بالهيئة"[١].

٢/٢- "وبانتهاء أقوال مدير القسم والشهود تداولت الدائرة أحداث التظلم وقرارات مجلس المحاسبة المصلحي التي قضت بفصل العامل..**خلصت إلى أن عقوبة الفصل لا تتناسب مع المخالفة لا سيما وأن رفض العامل..للقيام بالنظافة كان نتيجة الاستفزاز وفي الواقع هو م. فني وقد تم تعيينه بدء في هذه الوظيفة ومن ثم إلى عامل فني ولذا قررت الدائرة إلغاء قرار مجلس المحاسبة المصلحي وإعادته للعمل وإعادة مجلس المحاسبة بتوقيع عقوبة تتناسب مع المخالفة.**

القرار:

إلغـاء قـــرار الفصل وإعادة مجلس المحاسبة لتوقيع عقوبة مناسبة لا ترقى لدرجـة الفصـل"[٢].

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٠م.

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢١/٥/٢٠٠١م.

٣/٢ – "ورأت الدائرة أن م. المفتش..وإن أخطأ لأن الخطأ كان بتوجيه من الرئيس المباشر في الاتهام المنسوب إليه إلا أن **العقوبة التي وقعت عليه لا ترقى لدرجة الفصل من الخدمة بدليل أنه اشترك في تسليم الدفاتر للموظف المسئول. ولهذا رأت الدائرة إلغاء قرار الفصل من الخدمة وإعادة مجلس المحاسبة المصلحي لتوقيع عقوبة لا ترقى لمرحلة الفصل**" [١].

٤/٢– "يعمل (المتظلم) بمحلية..في ٢٠٠١/١١/١٦م يحصل رسوم مواشي بسوق..بفئة أقل من الفئة المقررة بموجب الأمر المحلي. وأوقف عن العمل وفصـــل بموجب مجلس محاسبة بتاريخ ٢٠٠١/٦/١٧م أكد المتظلم بأن تخفيض الرسوم معمول به بسوق..بغرض تسهيل دفع الرسوم وتحصيل المال العام.

وأيد الضابط الإداري المشرف على التحصيل أن تخفيض الرسوم في التحصيل عرف سائد ومعمول به في السوق للتشجيع في التسديد.

القرار:–

١– ..

٢– **المخالفة لا ترقى لدرجة الفصل لأن تخفيض الرسوم عرف جرى العمل به في السوق وهذه شهادة المشرف على التحصيل أمام الدائرة.**

٣– الضابط الإداري المشرف على التحصيل تصرف بردود فعل شخصية نتيجة لمشكلة حدثت بينة وبين تجار المواشي المعنيين **ولكل هذه العناصر تقرر إلغاء قرار الفصل**"[٢].

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٣/٥/١٩م.

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٢/١١/١٨م.

المطلب الثاني

تسبيـــب القـــرار[1]

الضمانة الأخرى للعامل المتهم، وقت إصدار القرار في دعوى المحاسبة غير الإيجازية، هي تسبيب القرار الصادر عن مجلس المحاسبة. وقد نصت على هذه الضمانة المادة ٢٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ٢٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م بأن: "١- يصدر قرار مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي بالأغلبية على أن تكون حيثيات القرار مكتوبة وموقعاً عليها من رئيس وأعضاء المجلس إذا كان بالإجماع.

٢- للعضو المخالف حق إثبات رأيه مسبباً وموقعاً عليه من جانبه".

ويعتبر التسبيب من الضمانات الجوهرية للعامل المتهم، فهو - فضلاً عن الاعتبارات التي أشار إليها الباحث فيما تقدم- أمر ضروري، لأن العامل المتهم يود أن يعلم سبب إصدار القرار، فهو اما اقتنع به أو طعن فيه للجهة التي لها حق الطعن، كما أن العامل لا يكون في مقدوره التظلم من القرار إذا لم يعرف أسباب صدوره، وفي هذه الحالة سوف يفقد الحماية القانونية التي يجب أن تكون متاحة له[2].

وهكذا فإن التسبيب يفتح المجال لضمانة أخرى وهي الرقابة على القرار ثم أن بيان الأسباب يتيح للسلطة المختصة بالطعن بسط رقابته على شرعية القرار.

وبالنظر إلى أهمية التسبيب، كضمانة للعامل المتهم، فإن من شأن القصور فيه، بعدم الأخذ به أو تسبيب القرار بقرار لاحق أو بشكل غير كاف أو ناقص أو إذا لم يرد في صلب القرار، يجعل القرار باطلاً لمخالفة القانون والشكل.

---

(١) سبق للباحث بيان المقصود بالتسبيب وأهميته، وجزاء القصور فيه، ولذلك فهو يكتفي في التفاصيل بالإحالة إلى ما تقدم منعاً للتكرار.

(٢) أبي قصيصه، محمد محمود. المرجع السابق، ص ٧٢.

المبحث الثالث

الضمانات اللاحقة على صدور القرار

إذا لم تسعف العامل المتهم الضمانات السابقة أو المصاحبة لصدور القرار في دعوى المحاسبة غير الإيجازية، فإن له ضمانات أخرى بعد صدور القرار، تتمثل في الإخطار بالقرار، وحق طلب إعادة النظر في القرار، والتظلم الإداري من القرار، والطعن بالاستئناف في القرار والطعن في القرار أمام ديوان المظالم العامة.

وفيما يلي تفصيل هذه الضمانات في المطالب الآتية:-

المطلب الأول: الإخطـــار بالقــرار .

المطلب الثاني: إعادة النظر في القرار .

المطلب الثالث: التظلم الإداري من القرار .

المطلب الرابع: الطعــن بالاستئناف في القرار .

المطلب الخامس: الطعن في القرار أمام ديوان المظالم العامة .

المطلب الأول

الإخطار بالقرار

أوجب المشرع إخطار العامل المتهم بالقرار الصادر في مواجهته في دعوى المحاسبة غير الإيجازية، وتبدو أهمية هذا الإجراء، في أنه يعد تنبيهاً للعامل المحكوم ضده لاستعمال حقه في مجابهة القرار بطلب إعادة النظر فيه أو التظلم منه إدارياً أو الطعن فيه بالاستئناف، كما أن الطعن عن طريق التظلم الإداري والاستئناف يبدآن من تاريخ الإخطار بالقرار، هذا فضلاً عن أن العامل المتهم هو صاحب الشأن في دعوى المحاسبة.

وسوف يتناول الباحث الإخطار كما نظمته قوانين محاسبة العاملين المتعاقبة فيما يلي:-

١- في قانوني تأديب الموظفين للسنوات ١٩١٢م و١٩٢٧م:-

نصت المادة ٢٧ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م والمادة ٣٠ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م على أن يعلن رئيس مجلس المحاسبة المختص[١] الحكم الصادر في الدعوى إلى العامل المتهم في الحال إذا كان حاضراً، أما إذا تعذر ذلك فان عليه أن ينشره في الجريدة الرسمية، ويعتبر في هذه الحالة أن العامل قد أعلن خلال أسبوعين من تاريخ النشر.

هذا ويعد الإعلان بالنشر في الجريدة الرسمية إلزامياً، ولا يغني عنه النشر في أية وسيلة أخرى حتى ولو كانت أجدى نفعاً للعامل المتهم. وقد أشارت وزارة العدل إلى هذه المعاني في فتواها بتاريخ ١٩٧٨/٧/٢٩م بأن "النشر في الجريدة الرسمية وجوبي ذلك أنه في سبيل محاسبة الموظف أو العامل يجب أن يتم إعلانه فعلاً أو حكماً والإعلان الحكمي يكون بالجريدة الرسمية بحسب القانون، أما الإعلان في الصحف السيارة فليس سوى إجراء تكميلي مبني على الواقع المعاش وأن الصحف السيارة مقروءة لدى الكافة أكثر منها في حالة الجريدة الرسمية"[٢].

٢- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:-

وبموجب هذا القانون[٣]، على رئيس المجلس المصلحي أو العالي إخطار

---

(١) كان المشرع ينص في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م على إعلان الأحكام الصادرة عن مجلس التأديب الفرعي دون غيره (م ٢٧ من القانون) على أن المشرع قد عاد وأوجب إعلان الأحكام الابتدائية لمجلس التأديب العالي أيضاً بقانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م (م ٣٠ من القانون).

(٢) رياض، هنري. إدوارد رياض – نماذج من أحكام النقض والإبرام وفتاوى ديوان النائب العام بالسودان، المرجع السابق، ص ٧٠٩.

(٣) (م ٢٥/١-٢-٣ من القانون).

العامل المتهم بالحكم الصادر كتابة، على أن يكون ذلك بصورة إلى رئيس الوحدة أو الوزير المختص بحسب الحال، كما أنه على رئيس المجلس تسليم العامل المتهم صورة من حيثيات الحكم إذا طلب ذلك.

وإذا تعذر الاهتداء إلى مكان العامل المتهم أو لم يستطع المجلس إعلانه بالحكم، فإنه يعلن على عنوان أقرب الأقربين إليه المدون في ملف خدمته ويلصق الإعلان في مكان ظاهر في آخر موقع لعمله.

٣- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:-

نصت المادة ٢٤ من هذا القانون على أن يخطر رئيس المجلس المصلحي أو العالي العامل المتهم بمنطوق القرار الصادر في مواجهة كتابة، كما يسلمه صورة من منطوق القرار وأسبابه.

وإذا لم يتم الاهتداء إلى مكان العامل المتهم، فإنه يخطر بواسطة أقرب الأقربين إليه أو بالإعلان في لوحة الإعلانات بوحدته، هذا ويعتبر أن العامل المتهم قد أخطر بالقرار من تاريخ استلام الإخطار أو اللصق باللوحة بحسب الحال.

٤- في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:-

تنص المادة ٢٤ من هذا القانون على أن يخطر رئيس المجلس المصلحي أو العالي العامل المتهم بمنطوق القرار كتابة. واذا لم يتم الاهتداء الى مكان العامل المتهم، فانه يخطر بواسطة أقرب الأقربين اليه أو بالاعلان في لوحة الاعلانات بوحدته أو بالبريد الالكتروني أو المسجل. ويعتبر أن العامل قد أخطر بالقرار من تاريخ استلام الاخطار أو تاريخ اللصق باللوحة أو بالبريد الالكتروني أو المسجل بحسب الحال.

المطلب الثاني

إعادة النظر في القرار[1]

لقد قرر المشرع ضمانة إعادة النظر للعامل المحكوم ضده في قانوني تأديب الموظفين للسنوات ١٩١٢م[2]و ١٩٢٧م[3]، بالنسبة لقرارات مجالس التأديب الفرعية، وذلك بأن أجاز لمجلس التأديب العالي أن يطلب من تلقاء نفسه ويفحص محضر إجراءات خلصت أمام مجلس تأديب فرعي، للتأكد من صحة الإجراءات والحكم ومطابقته للقانون ويكون له في هذه الحالة، تأييد القرار أو إصدار قرار بالبراءة أو الأمر بإجراء محاكمة جديدة للعامل أو الأمر بتعديل القرار مع تبديل الجزاء أو تأييده.

المطلب الثالث

التظلم الإداري من القرار

بعد إخطار العامل بالقرار الصادر في مواجهته من مجلس المحاسبة المصلحي، فإن له التظلم من هذا القرار، إذا كان قد صدر في غير مصلحته. وقد نص المشرع على ضمانة التظلم الإداري من قرارات مجالس المحاسبة المصلحية لأول مرة بقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م حيث نصت المادة ٢٩ على أنه "يجوز لأي من العاملين تمت محاسبته بموجب قرار مجلس محاسبة مصلحي أن يتظلم إدارياً إلى الوالي أو الوزير المختص حسبما يكون الحال..".

---

(1) نص المشرع على ضمانة إعادة النظر في قوانين محاسبة العاملين للسنوات ١٩٧٦م و١٩٩٤م ٢٠٠٧م بالنسبة للقرارات الإيجازية التي تصدر من رئيس الوحدة، دون القرارات التي تصدر عن مجالس المحاسبة بطريقة غير إيجازية.

(2) (م ١٩ من القانون).

(3) (م٢٤ من القانون)، وتجدر الإشارة إلى أن ضمانة إعادة النظر بالنسبة لقرارات مجالس التأديب الفرعية قد حذفت بالمادة ٢٠/٢ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م (تعديل ١٩٥٩م).

وقد أعاد المشـــرع النص على ضمانة التظلم الاداري فـــي قانون محاسبة العامـــلين لسنة ٢٠٠٧م[١] بأنه " يجوز للعامل الذي تمت محاسبته .. بموجب مجلس محاسبة مصلحي، أن يتظلم اداريأ للوزير المختص..".

على أنه وعلى الرغم من اعتبار التظلم الإداري جوازياً بالنسبة للعامل المحكوم ضده بموجب النصوص السابقة، إلا أن اللجوء إلى التظلم الإداري يعتبر وجوبياً بنص المادة ٢/٣٤ من قانون محاسبة العامـــلين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المـــادة ٢/٣٤ من قانون محاسبة العامـــلين لسنة ١٩٩٤م التي تقضي بأنه "..لا يجوز لديوان العدالة قبول استئناف ضد قرار مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي إلا بعد استنفاذ جميع طرق التظلم الإداري المتاحة التي نص عليها هذا القانون".

وسوف يدرس الباحث التظلم الإداري من حيث: السلطة المختصة به، وميعاد تقديمه، وسلطة الوزير المختص فيه.

١- السلطة المختصة بالتظلم الإداري:-

يقدم التظلم الإداري ضد قرار مجلس المحاسبة المصلحي إلى الوزير المختص. ويتعين على الوزير المختص الفصل في التظلم خلال ٢١ يوماً من تاريخ إيداعه، أما إذا لم يرد الوزير على التظلم خلال هذه المدة، فإن ذلك يعتبر رفضاً له[٢]، ويأخذ حكم التظلم الذي صدر قرار صريح من الوزير المختص برفضه، الأمر الذي يتيح للعامل المحكوم ضده الطعن في القرار بالاستئناف أمام ديوان العدالة القومي للعاملين.

٢- ميعاد التظلم الإداري:-

على العامل المحكوم ضده التظلم من قرار مجلس المحاسبة المصلحي

---

(١) (م٢٣ من القانون).

(٢) (م ٢/٣١ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م وتقابل المادة ٢/٣١ من قانون محاســبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

الصادر في مواجهته خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بهذا القرار[1]. أما إذا لم يقدم التظلم خلال هذا الميعاد فإنه لا يقبل شكلاً.

٣- سلطة الوزير المختص في التظلم الإداري:-

يكون للوزير المختص الفصل في التظلم الاداري بالموافقة على قرار مجلس المحاسبة المصلحي المتظلم منه كما هو دون تعديل، أو الأمر بتشكيل مجلس محاسبة مصلحي جديد، في حالة عدم الموافقة على القرار، على أنه يجب أن يكون قراره بعدم الموافقة مسبباً[2].

المطلب الرابع

الطعن بالاستئناف في القرار

يعتبر الاستئناف أهم الضمانات المقررة للعامل بعد صدور القرار في دعوى المحاسبة غير الإيجازية، لكونه يمثل الطريق الطبيعي للطعن في الأعمال القانونية بصفة عامة، كما أن الاستئناف يقدم بحسب الأصل إلى جهة محايدة ومستقلة عن الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه، وهي تملك سلطات أوسع إزاء هذا القرار، فضلاً عن أن الاستئناف مرحلة يستدرك فيها العامل المحكوم ضده أوجه الخطأ في القانون خلال المراحل المختلفة للمحاسبة.

وسوف يستعرض الباحث الطعن بالاستئناف من حيث: السلطة المختصة به، وميعاده، وكيفية رفعه، ونظره، وأسبابه، وسلطات الجهة المختصة به، وفقاً للأعمال القانونية التي نصت عليه، فيما يلي:-

---

(1) (م٣٠/١-ب من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و تقابل المادة ٣٠/١-ب من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م).

(2) (م٣١/١-أ/ب من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م و تقابل المادة ٣٠/١-ب-ج من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م التي منحت سلطة الفصل في التظلم الاداري من قرار مجلس المحاسبة المصلحي الى الوزير الاتحادي و الوالي بحسب الحال).

أولاً: السلطة المختصة بالاستئناف:

١- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:-

منح المشرع اختصاص الفصل في الطعن بالاستئناف المقدم من العامل المحكوم ضده، في هذا القانون، إلى المجلس العالي، وذلك بأن تستأنف الأحكام الابتدائية الصادرة عن المجلس الفرعي أمام المجلس العالي. وقد نصت المادة ١٥ في هذا الشأن على أنه "يجوز استئناف كل حكم صدر من مجلس فرعي أمام المجلس العالي..".

٢- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م:-

نصت المادة ٢١ من هذا القانون على ذات الحكم المقرر في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م باستئناف الأحكام الابتدائية للمجلس الفرعي أمام المجلس العالي، على أن المشرع قد استبدل المجلس العالي بالوزير المختص كجهة استئناف لأحكام المجلس الفرعي بالمادة ١٣/٢ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م (تعديل ١٩٥٩م) بالنص على أنه "يجوز للموظف الذي يتظلم من حكم أصدره مجلس تأديب فرعي تضمن الحكم بالجزاءات المبينة في (أ) (ب) (ج) من المادة (٧) أن يستأنف ذلك الحكم إلى الوزير المختص ويكون قرار الوزير في ذلك نهائياً".

٣- في قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣٨) المعدل بالقرار رقم (٧٢٣):-

أنشاء مجلس الوزراء في مطلع عام ١٩٧٢م، بموجب القرار رقم (٤٣٨) المعدل بالقرار رقم (٧٢٣)، لجنة سميت بلجنة استئنافات العاملين بالخدمة العامة للنظر في التظلمات المقدمة من العاملين[1]، وقد جاء إنشاء اللجنة بناء على مذكرة

([1]) سبق قيام هذه اللجنة لجنة أخرى، هي لجنة شؤون الموظفين التي تشكلت من وكيل وزارة المالية رئيساً وعضوية سبعة من وكلاء الوزارات للنظر في تظلمات العاملين بصفة مؤقتة. البشير، يوسف حسين محمد. المرجع السابق، ص ١١٢.

من وزير الخدمة العامة والإصلاح الإداري للسيد/ رئيس الجمهورية بتاريخ ١٩٧١/١٢/٢٧م[1].

٤- في دستور السودان الدائم لسنة ١٩٧٣م:-

قرر المشرع في المادة ٢٠٤ من دستور السودان الدائم لسنة ١٩٧٣م أن "حق الشكوى والتظلم من قرارات الأجهزة الإدارية وحق الاستئناف مكفول وفقاً لأحكام القانون". ونصت المادة ٢٠٥ على أن "تقوم هيئة تختص بالنظر في شئون الخدمة المدنية بما في ذلك التظلم ويبين القانون طريقة تكوينها وصلاحياتها واختصاصاتها ووظائفها"

وبناء على هذه النصوص صدر قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٧٣م وأنشأ لجنة للنظر في استئنافات العاملين.

٥- في قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٧٣م:-

نصت المادة ١/٢٨ من هذا القانون على إنشاء هيئة تسمى هيئة الخدمة العامة تكون مسئولة أمام رئيس الجمهورية، وتنقسم هذه الهيئة إلى الهيئة العامة، وتضم رئيس وجميع أعضاء هيئة الخدمة العامة، ولجنة الاستئناف التي تتكون برئاسة رئيس هيئة الخدمة العامة وعدد من الأعضاء يحددهم رئيس الجمهورية[2].

وتختص لجنة الاستئناف بالنظر في الاستئنافات المقدمة من العاملين ما عدا الوظائف القيادية العليا ضد أي قرار يتعلق بالتعيين أو الترقية أو بتطبيق قوانين ولوائح الخدمة العامة[3].

---

(1) عبد الله، سهام عبد الله عمر. أصول محاسبة العاملين بالخدمة العامة في السودان، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، بدون ناشر، بدون مكان، ٢٠٠٢م، ص ٢٥٥ وما بعدها.

(2) (م ٣/٢٨ من القانون).

(3) (م ٣٠/أ من القانون).

وتباشر لجنة الاستئناف اختصاصاتها في شكل دوائر يشكلها رئيس هيئة الخدمة العامة من بين الأعضاء، وتتكون كل دائرة من ثلاثة أعضاء[1].

٦- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:-

أبقى المشرع في هذا القانون على لجنة استئنافات العاملين. حيث نصت الفقرة الأولى من المادة ١٥ على أنه "يجوز لأي من العاملين أن يستأنف الحكم الصادر ضده من مجلس مصلحي إلى اللجنة ويكون قرار اللجنة نهائياً". وقد فسرت المادة ٥ (اللجنة) بأنها "..لجنة استئنافات العاملين المنصوص عليها في المادة ٢٨ من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٧٣م".

ونصت الفقرة الثانية من المادة ١٥ على أنه "يجوز لأي من شاغلي وظائف من غير الوظائف القيادية العليا أن يستأنف الحكم الصادر ضده من مجلس عال إلى اللجنة ويكون قرار اللجنة نهائياً".

٧- في دستور السودان الانتقالي لسنة ١٩٨٥م:-

نص هذا الدستور أيضاً على لجنة استئنافات العاملين في المادة ١٣٠ بأن "هيئة الخدمة العامة هيئة مستقلة تختص بالنظر في شئون الخدمة العامة وتتكون من مجلس الخدمة العامة ولجنة استئنافات العاملين ويحدد القانون تشكيل الهيئة وصلاحياتها واختصاصاتها وإجراءاتها".

ونصت المادة ١٣١ على أن "يعين رأس الدولة أعضاء هيئة الخدمة العامة بالتشاور مع مجلس الوزراء".

على أنه قد تم حل لجنة استئنافات العاملين بقرار رئيس مجلس قيادة ثورة الإنقاذ الوطني رقم (٣٢١) وحلت محلها لجنة استئناف انتقالية أنشئت بقرار رئيس مجلس قيادة ثورة الإنقاذ الوطني رقم (٣٦٧)، واستمرت هذه اللجنة في نظر

---

(١) (م ٣٠/أ من القانون).

نزاعات العاملين إلى أن أنشأت ما يعرف بدواوين العدالة للعاملين[1].

٨- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:-

تقدم استئنافات العاملين ضد قرارات مجالس المحاسبة المصلحية والعالية، وفقاً لأحكام هذا القانون إلى ديوان العدالة الاتحادي أو الولائي للعاملين بحسب الحال[2]. وقد نصت المادة ٣٢ في هذا الشأن على أنه " يجوز لأي من العاملين أن يستأنف إلى ديوان المظالم ضد قرار مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي إذا:

(أ) لم يصله رد على التظلم الذي رفعه ضد قرار مجلس المحاسبة المصلحي خلال ٢١ يوماً من تاريخ إيداع ذلك التظلم.

---

(١) عبد الله، سهام عبد الله عمر. المرجع السابق، ص ٢٥٥ وما بعدها.

(٢) أنشأ المشرع ديواناً أسماه ديوان مظالم العاملين بالخدمة العامة (م ١/٤ من قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م) للنظر في مظالم وطعون شاغلي الوظائف القيادية العليا الناتجة عن سوء تطبيق القوانين واللوائح التي تحكم وتنظم العمل بالخدمة العامة، والطعون المرفوعة من شاغلي الوظائف القيادية العليا ضد قرارات مجالس المحاسبة العالية، والطعون المقدمة من الوزير المختص أو الوالي أو رئيس الوحدة ضد قرارات مجالس المحاسبة العالية فيما يخص جزائي الفصل وتخفيض الدرجة (م ٥/١-أ/ب/ج من قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م). هذا كما أنشأ المشرع ديواناً في كل ولاية سمي ديوان مظالم العاملين بالولاية (م ١١ من قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م)، للنظر والفصل في مظالم وطعون شاغلي الوظائف غير القيادية الناتجة عن تطبيق القوانين واللوائح التي تحكم وتنظم العمل في الخدمة العامة بالنسبة إلى العاملين بالوحدات الاتحادية الذين تقع رئاسة وحداتهم بالولاية والعاملين بالوحدات التابعة للولاية (م ١٢/أ "أولاً" و"ثانياً") من قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م) والنظر والفصل في الطعون المقدمة من الوزير المختص أو الوالي أو رئيس الوحدة ضد قرارات مجالس المحاسبة المصلحية والطعون المقدمة من العاملين بالولاية المعنية ضد قرارات مجالس المحاسبة المصلحية (م ١٢/ب "أولاً" و"ثانياً" من قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م).

(ب) عدم اقتناعه بالقرار الذي أصدره مجلس المحاسبة المصلحي الذي أمر الوالي أو الوزير المختص بتشكيله بموجب أحكام المادة ٣١ (أ) (ج)".

وكقاعدة عامة تستأنف قرارات مجالس المحاسبة العالية الصادرة ضد العامل إلى ديوان العدالة الاتحادي، وتستأنف قرارات مجالس المحاسبة المصلحية إلى ديوان العدالة للعاملين بالولاية المعنية.

٩- في دستور السودان لسنة ١٩٩٨م:-

لم يأت هذا الدستور بجديد فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بنظر الاستئناف كضمانة للعامل، وإنما نص على ما قرره المشرع من قبل من إسناد الاختصاص بالنظر في مظالم وطعون العاملين إلى دواوين على المستوى الاتحادي والولائي، حيث نصت المادة ١٢٧ من الدستور على أن:١-يقوم بقانون إتحادي أو ولائي ديوان العدالة للعاملين بالخدمة العامة، ويختص بالنظر والفصل في تظلمات العاملين، ويحدد القانون اختصاصات الديوان وسلطاته على أن يشرف عليه ويعين رئيسه رئيس الجمهورية أو الوالي حسب الحال.

٢- قرارات ديوان العدالة للعاملين نهائية لا تنظرها المحاكم".

١٠- في دستور السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥م:-

نص هذا الدستور في المادة ١٣٩/١-٢ على انشاء ما يسمي بديوان العدالة القومي للعاملين بالخدمة المدنية القومية بقانون، للنظر والفصل في تظلمات العاملين بالخدمة المدنية القومية.

١١- في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:-

تطبيقاً لدستور السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥م نص المشرع في المادة ٣٢ من هذا القانون على اختصاص ديوان العدالة القومي للعاملين بالفصل في استئنافات العاملين ضد قرارات مجالس المحاسبة المصلحية والعالية، في حالة عدم

تلقي العامل رداً على تظلمه ضد قرار مجلس المحاسبة بعد مضي ٢١ يوماً من تاريخ ايداع التظلم، وفي حالة عدم اقتناعه بالقرار الذي أصدره مجلس المحاسبة الذي أمر الوزير المختص بتشكيله.

ثانياً: ميعاد الاستئناف:

١- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:-

حدد هذا القانون ميعاد الاستئناف ضد قرار مجلس المحاسبة الفرعي بثمانية أيام من تاريخ إعلان العامل المحكوم ضده بالقرار، وقد نصت على ذلك المادة ١/٢٤ بأن "كل عريضة استئناف مرفوع من متهم إلى المجلس العالي يجب أن تقدم في غضون ثمانية أيام بعد إعلانه بالحكم.."

٢- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م:-

نصت المادة ١/٣١ من هذا القانون[١] على ذات الميعاد المقرر في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م لاستئناف أحكام المجلس الفرعي، حيث جاء في هذه المادة أن "(١) كل عريضة استئناف إلى المجلس العالي من قبل المتهم يجب أن تقدم خلال ثمانية أيام بعد تبليغه بالقرار".

٣- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:-

يقدم الاستئناف ضد قرارات مجالس المحاسبة المصلحية والعالية، وفقاً لهذا القانون، خلال ثلاثين يوماً من إعلان العامل المحكوم ضده بالحكم. وقد نصت على ذلك المادة ١٦ على أن "تكون أقصى فترة لتقديم الاستئناف ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ إبلاغ المتهم بالحكم ويجوز للجنة إذا رأت أن هناك أسباباً معقولة أن تنظر الاستئناف في حالة تقديمه بعد انقضاء الفترة المحددة".

---

(١) لقد حذف المشرع المادة ٣١ بالمادة ٢٣ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م (تعديل ١٩٥٩م).

٤- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:-

نصت المادة ١/٣٤ على أن "يكون الاستئناف ضد قرارات مجلس المحاسبة العالي مباشرة لديوان المظالم في خلال:

(أ) ..

(ب) ٣٠ يوماً من تاريخ إخطار الشخص المعني بالقرار بالنسبة للشخص الذي صدر ضده القرار".

ويلاحظ أن المشرع قد حدد في هذه المادة ميعاد استئناف أحكام مجلس المحاسبة العالي دون أحكام مجلس المحاسبة المصلحي، على الرغم من أن عنوان المادة "مواعيد الاستئناف ضد قرار مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي"[1].

وخلاصة ما تقدم، ان على العامل المحكوم ضده تقديم طعنة بالاستئناف إلى الجهة المختصة خلال الميعاد الذي حدده المشرع، وإلا فإنه لا يقبل شكلاً لفوات الميعاد المنصوص عليه قانوناً.

ومن تطبيقات ديوان العدالة الاتحادي لفوات ميعاد الطعن بالاستئناف حكمه بأن "اطلعت الدائرة على التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلمة) بتاريخ ١٩٩٩/٨/٣م والذي تتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي القاضي بفصلها من الخدمة.

بمراجعة الأوراق تبين للدائرة أن قرار مجلس المحاسبة المعني صدر في ١٩٩٩/٤/٧م والمذكورة تظلمت للوحدة في ١٦/ابريل/١٩٩٩م ولم تتقدم للديوان إلا في ١٩٩٩/٨/٣م.

عليه فإن التظلم غير مقبول شكلاً إذ أنه لم يقدم في الميعاد المحدد للتظلم وفق المادة ٣٤ (أ) (ب) من ق. م. ع لسنة ١٩٩٤م هذا فضلاً عن أن

---

(١) ومع ذلك فقد طبق ديوان العدالة الاتحادي المادة ١/٣٤ بالنسبة للأحكام الصادرة عن مجالس المحاسبة المصلحية، وهذا ما يتبين من الأحكام المذكورة في المتن.

المخالفة التي أدينت بها المتظلمة مخالفة فيها إخلال بواجبات الوظيفة ولا يليق سلوك الموظف العام.

عليه قررت الدائرة رفض التظلم"[1].

ومما قضى به ديوان العدالة الاتحادي أيضاً حكمه بأن "اطلعت الدائرة في جلستها بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٣١م على التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلم) بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٢٧م والذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة القاضي بفصله من الخدمة اعتباراً من ١٩٩٨/٩/١٣م.

بعد الدراسة وبالإطلاع على الأوراق المتعلقة بالتظلم وضح للدائرة أن التظلم قدم بعد فوات المدة القانونية لتقديمه مخالفاً بذلك نص المادة ٣٤ (ب) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

عليه لم يستوف الطلب الشكل القانوني.

لكل ما تقدم قررت الدائرة رفض الطلب لسقوطه بالتقادم"[2][3].

وبذات المعنى قضى ديوان العدالة الاتحادي في قرار آخر بأن "اطلعت الدائرة على التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٢م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي الذي عقد له في ١٩٩٩/١١/٢٧م وقضى بفصله من الخدمة اعتباراً من ١٩٩٩/١٢/٧م.

---

(1) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ١٩٩٩/٩/٦م.

(2) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٣١م.

(3) يلاحظ أن ديوان العدالة الاتحادي يستخدم مصطلح (السقوط بالتقادم) في حالة تقديم الاستئناف بعد المدة المحددة في القانون، وهذا استخدام خاطئ، والصحيح (الحكم بعدم قبول الطعن لفوات الميعاد)، لأن الأمر هنا يتعلق بمواعيد طعن وليس بسقوط دعوى، كما أن سقوط الدعوى بالتقادم منصوص عليه في المادة ١/٣٥ من قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م التي تقابل المادة ٣٥ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م وهو خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة.

بعد فحص المستندات والتداول وضـــح للدائرة أن المتظلم استلـــم قـــرار الفصـــل في ١٩٩٩/١٢/١٥م ولم يتقدم للديوان إلا في ٢٠٠٠/٥/٢م أي بعد مضي أربعة أشهر ونصف من تاريخ علمه بالقرار **عليه يكون حقه في التظلم قد سقط بالتقادم لمضي المدة القانونية المحددة بثلاثين يوماً.**

عليه قررت الدائرة رفض التظلم للتقادم[1].

وفي قراره بتاريخ ٢٠٠٠/١٠/١٦م حكم ديوان العدالة الاتحادي أيضاً بأن "اطلعت الدائرة على التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلم) في ٢٠٠٠/١٠/٨م **حيث أتضح أن المتظلم تقدم للديوان بعد فوات المدة القانونية المقررة لنظر التظلم.**

عليه قررت الدائرة سقوط التظلم بالتقادم".

هذا وقد طبق أيضاً ديوان العدالة للعاملين بولاية الخرطوم مبدأ احترام مواعيد الاستئناف وقضى في أكثر من حكم برفض التظلم لفوات الميعاد. ومن ذلك حكمه بأن" يذكر المتظلم بأنه قد تعين في ١٩٨١/٧/١٥م في وظيفة مهندس معماري بالدرجة التاسعة وتدرج حتى الدرجة الخامسة وتقـدم بطلب الإجـــازة لمـــدة عامين بدون مرتب وتم التصـــديق بالإجـــازة علـــى أن تبدأ من ١٩٩٧/٩/٥م.. ويذكر المتظلم بأنه في سبتمبر ١٩٩٩م تاريخ انتهاء الإجازة أخطر السيد/مدير شئون العاملين بأنه قد تم فصله من العمل اعتباراً من ١٩٩٩/٧/٣١م ويطالب بإبطال قرار الفصل وإعادته للخدمة. **بعد إطلاع الدائرة على البيانات والمستندات الخاصة بالموضوع وإعمالاً لأحكام المادة (٣/٣) من لائحة تنظيم أعمال الديوان يرفض التظلم لسقوطه بالتقادم.**

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٨م.

القرار

يرفض التظلم لسقوطه بالتقادم"[1] [2].

ومن قرارات ديوان العدالة بولاية الخرطوم أيضاً حكمه أنه "وبعد إطلاع الدائرة على المستندات والبيانات الخاصة بالموضوع وإعمالاً لأحكام المادة ٣/٣ من لائحة تنظيم أعمال الديوان برفض التظلم وسقوطه بالتقادم.

القرار

يرفض التظلم لسقوطه بالتقادم"[3][4].

١- في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:-

حدد المشرع في هذا القانون ميعاد الطعن بالاستئناف في قرارات مجالس المحاسبة المصلحية و العالية على السواء، بخلاف ما كان عليه الحال في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م. حيث تنص المادة ١/٣٤ على أن "يكون الاستئناف ضد قرار مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي مباشرة لديوان العدالة:- (أ) .. (ب) من العامل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اخطاره بالقرار" .

ثالثاً: رفع الاستئناف:

١- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:-

يقدم العامل المحكوم ضده طلب الاستئناف إلى المجلس العالي، حسبما نصت عليه المادة ٢٤ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م، بعريضة إلى

([1]) حكم غير منشور للديوان (بدون تاريخ).

([2]) تصدق نفس الملاحظة السابقة من حيث أن الصحيح هو حكم الديوان برفض الطعن لفوات الميعاد وليس لسقوط التظلم بالتقادم.

([3]) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٧م.

([4]) يلاحظ أن ديوان العدالة بولاية الخرطوم يستند في رفض الطعن استناداً إلى لائحة تنظيم أعماله.

السكرتير الملكي أو إلى رئيس المجلس الفرعي الذي أصدر الحكم المستأنف، وهو يبعث بها إلى السكرتير الملكي. وعلى المجلس العالي إرسال صورة من العريضة إلى مدير المديرية أو رئيس المصلحة، بحسب الحال للرد عليها.

٢- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م:-

يرفع الاستئناف، وفقاً لأحكام هذا القانون، بذات الطريقة المقررة في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م، على أنه يجب على رئيس المصلحة أو مدير المديرية، بحسب الحال، الرد على عريضة الاستئناف المقدم من العامل المحكوم ضده خلال ثمانية أيام[1].

٣- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:-

لم ينص هذا القانون على كيفية رفع الاستئناف إلى لجنة استئنافات العاملين، ولعل مرد ذلك أن قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م قانون موضوعي وليس إجرائي، ومن ثم فإن الاستئناف يرفع إلى لجنة الاستئنافات بعريضة وفقاً للقواعد العامة.

٤- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:-

لم ينص قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م أيضاً على كيفية رفع الاستئناف لذات الحكمة السابقة، وانما نص على ذلك قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م.

٥- في قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م:-

تنص المادة ١/٢٢ من هذا القانون على أن ينظر ديوان المظالم الاتحادي ودواوين الولايات الطعن بالاستئناف بناء على عريضة من العامل المحكوم ضده، توضح فيها الوقائع الجوهرية وأسباب الطعن، مع أرفاق المستندات المؤيدة.

---

(١) (م ٣/١/٣١ من القانون).

على أنه لا يقبل الطعن ما لم يستنفذ العامل المحكوم ضده طرق الطعن الإداري المتاحة له قانوناً[1].

٦- في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:-

لم ينص هذا القانون على كيفية رفع الطعن بالاستئناف ضد قرارات مجالس المحاسبة المصلحية و العالية، ومن ثم يرفع الطعن بعريضة وفقا للقواعد العامة.

رابعاً: نظر الاستئناف:

١- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:-

يبدأ المجلس العالي نظر الاستئناف بمراجعة عريضة الاستئناف ومحضر الإجراءات والرد على العريضة إذا كان هناك ثمة رد[2].

والأصل أن المجلس يفصل في الاستئناف بناء على المستندات المودعة بالملف، وعلى ذلك فلا يحق للعامل المستأنف الحضور أمام المجلس عند نظر الاستئناف إلا إذا أذن له المجلس بذلك [3].

ومن جهة أخرى، لا يجوز قبول أدلة جديدة في الاستئناف، اللهم إلا إذا رأى المجلس لزوماً لذلك[4] ، على أنه إذا سمح المجلس بسماع شهادة جديدة ضد العامل فإنه يجب أن يمكن من الحضور ومناقشة الشهود أو استجوابهم كتابة ومن الرد على تلك الشهادة الجديدة[5] .

---

(١) (م ٣/٢٢ من القانون).
(٢) (م ٢/٢٥ من القانون).
(٣) (م ١/٢٥ من القانون).
(٤) (م ٢/٢٥ من القانون).
(٥) (م ٢٥ /٣ من القانون).

٢- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م:-

تضمن هذا القانون نفس الأحكام التي نص عليها قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م لنظر الاستئناف، على أنه أجاز للعامل المستأنف- فضلاً عن ذلك- جلب شهادات أخرى في الاستئناف للدفاع عن نفسه إذا قبل المجلس المستأنف أمامه الحكم شهادة أخرى ضده[1].

٣- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦م:-

لم ينص المشرع في هذا القانون على طريقة معينة لنظر الاستئناف المقدم إلى لجنة استئنافات العاملين، ومن ثم فإن الاستئناف يخضع للقواعد العامة لنظر الاستئناف.

٤- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م:-

لم ينص هذا القانون أيضاً على كيفية نظر الاستئناف المقدم إلى ديوان العدالة، وانما نص على ذلك قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م.

٥- في قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م:_

ينظر ديوان العدالة المختص الطعن بالاستئناف بناء على عريضة من العامل المحكوم ضده، توضح فيها الوقائع الجوهرية وأسباب الطعن، مع إرفاق المستندات المؤيدة[2].

هذا وبعد استلام العريضة تخطر السلطة المختصة المستأنف ضدها "الوزير المختص أو الوالي أو رئيس الوحدة بحسب الحال" بصورة من الطعن للرد عليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلم الأخطار، مع إرفاق المستندات المؤيدة[3].

---

(١) (م ٣٢ /١-٢ من القانون).

(٢) (م ١/٢٢ من القانون).

(٣) (م ٥/٢٢ من القانون).

وعند اكتمال مستندات الطعن والتحقيق يقدم المحقق[1] تقريراً للدائرة المختص[2] بواسطة كبير المحققين[3] ، يتضمن الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها الطعن، على أن يبدي المحقق رأيه مسبباً في التكييف القانوني الذي توصل إليه[4].

وبعد رفع تقرير المحقق يحدد رئيس الدائرة المختصة[5] تاريخاً لنظر الطعن بحضور مستشاري الدائرة[6] ، فضلاً عن كبير المحققين[7].

ويتعين أن تصدر الدائرة المختصة قرارها في الطعن خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالة الطعن إليها[8].

٧- في قانون محاسبة العاملين لسنة ٢٠٠٧م:-

لم ينص هذا القانون على طريقة نظر الاستئناف المقدم من العامل المحكوم ضده، وقد درج المشرع على تحديد هذه الطريقة بقوانين دواوين العدالة، كما هو الحال في قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م.

---

(١) المحقق هو الموظف المسؤول عن إجراء التحقيق وإعداد ومراجعة التقارير حول التظلمات والطعون المقدمة إلى الديوان المختص (م ٢ من القانون).

(٢) تنظر دواوين العدالة الطعون بواسطة دوائر تتشكل كل منها من رئيس وعضوين (م ٧ من القانون).

(٣) كبير المحققين هو الموظف المسؤول عن أعمال المحققين (م ٢ من القانون).

(٤) (م ٦/٢٢ من القانون).

(٥) يكون لكل دائرة رئيس يعين بقرار من رئيس الجمهورية بناء على توصية رئيس ديوان العدالة الاتحادي (م ٢/٨ من القانون).

(٦) يكون لكل دائرة مختصة مستشاراً وهو عضو الدائرة غير المتفرغ (م ٢ من القانون) ويكون من القانونيين.

(٧) (م ٧/٢٢ من القانون).

(٨) (م ٨/٢٢ من القانون).

خامساً: أسباب الاستئناف:

ورد النص على تأسيس العامل المحكوم ضده طعنه بالاستئناف على أسباب معينة في قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م، حيث نصت المادة ٢/٢٢ على أن "يكون الطعن في القرار بسبب:

أ- عدم الاختصاص،

ب- وجود عيب في الشكل،

ج- مخالفة القوانين واللوائح وتأويلها،

د- إساءة استعمال السلطة والانحراف بها"[١].

وسوف يتناول الباحث هذه الأسباب تباعا في الفقرات الآتية:-

١- عدم الاختصاص:-

يعني عدم الاختصاص بصفة عامة عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع قد جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر[٢].

ووفقاً لهذا المعنى، يجب أن يقوم بالإجراء في كافة مراحل المحاسبة

---

(١) نص المشرع على نفس هذه الأسباب في قانون القضاء الإداري لسنة ٢٠٠٥م في المادة السادسة بأن " يرفع الطعن في القرار الإداري في الأحوال الآتية:- (١) عدم اختصاص الجهة التي أصدرته. (٢) وجود عيب في الشكل. (٣) مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه. (٤) إساءة استعمال السلطة". وقد سبق أن نص قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة ١٩٩٦م الملغي بقانون القضاء الإداري لسنة٢٠٠٥م على أسباب الطعن بالاستئناف كشروط لقبول الطعن في القرار الإداري بأنه "لا يقبل الطعن في القرار الإداري:

(أ).. (ب).. (ج).. (د) إلا إذا كان الطلب مبنياً على عدم اختصاص الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة" (م ٢٣ من القانون).

(٢) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٦٧٩.

السلطة التي نص عليها القانون لممارسة الاختصاص، و إلا كان القرار الصادر غير مشروع لعدم الاختصاص.

ويتميز عيب عدم الاختصاص بأنه من النظام العام[1]، بحيث يمكن الدفع به في أي مرحلة من مراحل إجراءات المحاسبة، ويجوز لديوان العدالة المختص الحكم بعدم الاختصاص من تلقاء نفسه أي دون طلب من العامل المحكوم ضده، كما لا يمكن تصحيح القرار بإجراء لاحق إذا صدر معيباً لعدم الاختصاص، فضلاً عن أنه يقع باطلاً كل اتفاق بين الإدارة والأفراد من شأنه تعديل قواعد الاختصاص، وأخيراً لا يشفع الاستعجال للإدارة في مخالفة قواعد الاختصاص.

هذا وقد أصدر كل من ديوان العدالة الاتحادي وديوان العدالة بولاية الخرطوم العديد من القرارات تطبيقاً لعيب عدم الاختصاص.

١/١- تطبيقات ديوان العدالة الاتحادي لعدم الاختصاص:-

أصدر ديوان العدالة الاتحادي تطبيقاً لعيب عدم الاختصاص القرارات الآتية:-

١/١/١- "نظرت الدائرة المختصة بديوان العدالة الاتحادي للعاملين بالخدمة العامة في التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلم) بتاريخ ٢١/٦/٢٠٠٠م الذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي الذي عقد له بتهمة الإهمال والقاضي بالآتي:

١/تخفيض مستوى الدرجة الوظيفية من الخامسة إلى السابعة.

٢/نقله لموقع يتناسب مع درجته الوظيفية.

بعد إطلاع الدائرة على تعليق الوحدة ووقائع وإجراءات مجلس المحاسبة تبين للدائرة الآتي:

---

(1) الحراري، محمد عبد الله. المرجع السابق، ص ١٩٧.

١- أن التحقيق تم بأمر من السيد/نائب مدير عام الشئون الفنية والهندسية مخالفين بذلك المادة ١٤ (٢) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م والتي تنص على الآتي "يقوم بإجراء التحقيق موظف أو أكثر تختاره السلطة المختصة بحسب الحال".

٢- ..

عليه بعد المداولة قرر الديوان الآتي:

إلغاء مجلس المحاسبة وقراراته على أن يشكل للمتظلم مجلس محاسبة بالإجراءات القانونية المنصوص عنها في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"[1].

٢/١/١- "تابعت الدائرة النظر في تظلم المذكور أعلاه (المتظلم) واستقبلت السيدين.. و.. الذين أوضحا بأن المذكور بعد ثبوت تهمة الثراء الحرام والتحلل منه شكل له مجلس محاسبة حسب توصية نيابة الثراء الحرام وقدم لمجلس محاسبة عالي نسبة لأن أحد المخالفين بالدرجة الثالثة القيادية وعن أوراق المحاسبة ذكر بأن كل الأوراق الخاصة بالتظلم قدمت لنيابة الثراء الحرام وفقدت وقدم شهادة بذلك.

بمراجعة الأوراق تبين للدائرة أن المذكور بالدرجة الخامسة قدم لمجلس غير مختص (المجلس العالي).

بعد المداولة قررت الدائرة إلغاء المجلس وإعادة محاسبة المذكور أمام مجلس محاسبة مصلحي وبإجراءات قانونية سليمة"[2].

٣/١/١- "تابعت الدائرة النظر في تظلم المذكور أعلاه (المتظلم) بمراجعة التظلم

([1]) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٨/٢١م.

([2]) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٨م.

ومرفقاته وتعليق الوحدة لم تجد الدائرة ما يفيد بأن أمر تشكيل مجلس المحاسبة صدر من مختص.

بعد المداولة قررت الدائرة إعادة الأمر للوزارة لتوجيه المعنيين لإعادة محاسبة المتظلم بنفس التهمة على أن يراعى في أمر التشكيل وإجراءات المحاسبة ما نص عليه في قانون محاسبة العاملين.

عليه تقرر:

١- إلغاء مجلس المحاسبة وقراراته.

٢- تعاد محاسبة المتظلم بنفس التهمة بإجراءات قانونية صحيحة "[١].

١/١/٤- "اطلعت الدائرة على خطاب الوحدة المتظلم ضدها بتاريخ ٢٠/٨/٢٠٠٠م والذي جاء فيه أنه وفقاً لقرار الديوان بتاريخ ٣/٦/٢٠٠٠م ورد في الفقرة (٣) أن مجلس المحاسبة شكل من غير مختص مطالبين بتوضيح عدم صدوره من غير مختص **عليه ترى الدائرة أن تشكيل مجلس المحاسبة من اختصاص رئيس الوحدة وليس من اختصاص الشئون المالية والإدارية ومن ثم إلغاء مجلس المحاسبة"[٢].**

١/١/٥- "تابعت الدائرة النظر في الطعن المقدم من... (المتظلمة) ضد قرار مجلس المحاسبة المصلحي الذي عقد للمذكور أعلاه من واقع جلستها رقم (٦٢).

وبمراجعة الأوراق والمستندات المتعلقة بمحاسبة المذكور تبين أنه هناك **أخطاء ..**

١- إن أمر الإيقاف صدر من إدارة شئون العاملين بتوجيه من المدير الإداري

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ١٧/١/٢٠٠٠م.

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٨/٨/٢٠٠٠م.

والمالي مخالفين بذلك نص المادة ١٣ (١) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

٢- التحقيق المبدئي تم أيضاً بنفس الصورة أي بتوجيه مـــن المدير الإداري مخالفين المادة ١٤ (٢) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

٣- مجلس المحاسبة تم تشكيله من غير مختص.

عليه وبعد المداولة قررت الدائرة الآتي:-

١- إلغاء مجلس المحاسبة وقراراته على أن يشكل للمذكور مجلس محاسبة جديد تراعى فيه الإجراءات القانونية المنصوص عليها بقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"[1] .

٦/١/١- "اطلعت الدائرة على التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلم) بتاريخ ١٩٩٩/٢/٤م والذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي الذي عقد له بالتهم التالية:

١- السكر أثناء ساعات العمل.

٢- الإهمال في أداء واجباته الوظيفية.

٣- مغادرة مكان العمل دون إذن رسمي.

والقاضي بإدانته وفصله من الخدمة مع منحه حقوقه من فوائد ما بعد الخدمة.

بمراجعة الأوراق تبين للدائرة أن المذكور سبق أن قدم بنفس التهم لمجلس محاسبة مصلحي فأدانه المجلس وقرر إعادته للعمل مع إنذاره بالفصل إذا تكرر منه ذلك ثم قدم لمجلس آخر بنفس التهم وقرر المجلس إدانته وفصله من الخدمة.

---

(1) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/٧/١٧م.

ترى الدائرة أن الإجراءات التي اتخذت بشأن مجلس المحاسبة الأول وتشكيل مجلس ثاني من غير مختص أديا إلى خلل إجرائي يبطل المجلس وقراراته عليه تقرر الدائرة إلغاء المجلسين الأول والثاني وإعادة محاسبة المتظلم بنفس التهم على أن يراعى في إجراءات المحاسبة ما نص عليه قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"[١].

٢/١- تطبيقات ديوان العدالة بولاية الخرطوم لعدم الاختصاص:-

من القرارات التي أصدرها ديوان العدالة للعاملين بولاية الخرطوم حكمه بأن "يتظلم السيد.من قرار السيد.والذي قضى بفصله من الخدمة اعتباراً من ٢٠٠٢/٩/١٤م تاريخ إيقاف مرتبه في الاتهام الذي نسب إليه حسب تقرير المراجعة بأنه لم يقم بتوريد مبلغ ٢٧٣،٦٠٠ دينار تم تحصيلها باورنيك مالي ١٥ وأوقف بمقتضاه مرتبه وفتح عليه بلاغ أمام محكمة المال العام وأنه عندما أتضح للمحكمة أن هذه المبالغ قد تم تحصيلها بواسطة شخص يدعى.. لا يعمل بالهيئة (الجهة المتظلم ضدها) إنما أحضره المذكور وضمنه وسلمه الدفاتر التي استلمها بتوقيعه من الصراف برأت المحكمة.. وأدانت المتهم الثاني (الصراف) وحكمت عليه بالسجن والغرامة.

وبعد التبرئة تمت محاسبة..(الصراف) بمقتضى مجلس محاسبة مصلحي بعد التحقيق وأوقع عليه العقوبات الآتية:

(أ) فترة الإيقاف إجازة من غير مرتب.

(ب) خصم مرتب شهر عقوبة.

(ج) لفت نظر.

هذا وبعد إطلاع المدير العام (الهيئة المتظلم ضدها) على العقوبة رأى أنها غير مقنعة له وعليه أصدر قراراً بفصله من الخدمة ولذا فإن السيد..(المتظلم) يتظلم من هذا القرار.

([١]) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٣/٦م.

ناقشت الدائرة المظلمة في صدر الحقائق أعلاه وفي ضوء قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م والذي أوضح في المادة ٣٣ منه الخطوات الواجب اتخاذها فيما يتعلق باستئنافات قرارات مجالس المحاسبة إذ نصت على الآتي:

"يجوز رئيس الوحدة أن يستأنف لديوان المظالم المعني في الحالات الآتية:

(أ) ضد قرارات مجالس المحاسبة العالية.

(ب) ضد قرارات مجالس المحاسبة المصلحية التي شكلها هو.

(ج) ضد قرارات مجالس المحاسبة التي يأمر الوالي أو الوزير المختص بتشكيلها وفق أحكام المادة ٣١ (أ) (ج)".

وأقرت الدائرة وفي ضوء أحكام هذه المادة قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م بأن القرار الذي أصدره المدير العام (للهيئة المتظلم ضدها) بفصل السيد .. غير قانوني إذ كان ينبغي عليه أن يستأنف قرارات مجلس المحاسبة المصلحي لدى ديوان العدالة الذي له وحده حق تعديل أو إلغاء أو إعادة مجلس المحاسبة المصلحية ولم تقبل المبررات التي ساقها المدير العام لتبرير قرار الفصل طالما أن المحكمة براءته وأن مجلس المحاسبة المصلحي أدانه بالسلوك المتعارض مع وظيفته والذي ترتب عليه ضياع المال العام وعاقبته بخصم مرتب شهر وأن قانون محاسبة العاملين لا يعطيه الحق في تغيير أو تعديل هذه العقوبة والذي هو حق ديوان العدالة في ضوء أحكام المادة ٣٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م ولذلك قررت إلغاء الفصل"[1] [2].

---

(1) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٣١/٣/٢٠٠٣م.

(2) ويلاحظ على هذا الحكم - فضلاً عما أورده من أسباب - أن قرار السيد المدير العام للهيئة المتظلم ضدها غير مشروع لصدوره من غير مختص، حيث أن المحاسبة غير الإيجازية تتم بمجلس محاسبة.

٢- عيب الشكل:-

لا يكفي أن يصدر القرار في دعوى المحاسبة غير الإيجازية في حدود الاختصاص، كي يكون سليماً، وإنما يلزم فوق ذلك أن يصدر هذا القرار وفقاً للشكل المرسوم قانوناً، والشكل هو المظهر الخارجي الذي تحتم القوانين واللوائح أن يفرغ فيه القرار(١).

وعلى ذلك فإن عيب الشكل هو مخالفة القواعد الشكلية المحددة في القوانين واللوائح لإصدار القرار، سواء بإهمالها كلية أو بمخالفتها جزئياً(٢)، وذلك كإصدار القرار شفاهة أو دون توقيع أو بغير تسبيب أو سماع، في الوقت الذي يشترط فيه القانون صدوره مكتوباً أو موقعاً عليه أو مسبباً أو بعد سماع الأطراف.

وتكمن أهمية الشكل في أنه مقرر لحماية مصلحة الأفراد والمصلحة العامة، بحيث يقوم كمقابل للسلطات الواسعة التي تتمتع بها الجهات المختصة بإصدار القرار من جهة، ويجنب تلك الجهات مواطن الزلل والتسرع ويمنحها فرصة التروي والتدبر وتمحيص وجهات النظر المختلفة من جهة أخرى، فتقل بذلك القرارات غير السليمة(٣).

هذا ويترتب على مخالفة الشكل إلغاء القرار، ومما حكم به ديوان العدالة الاتحادي في هذا الشأن: "بعد إطلاع الدائرة على تعليق الوحدة ووقائع وإجراءات مجلس المحاسبة تبين للدائرة الآتي:

١- ...

٢- لم يوقع أعضاء مجلس المحاسبة على القرار مخالفين المادة ٢٣ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٧٣٧.

(٢) نفس المرجع، ص ٧٣٣.

(٣) نفس المرجع، نفس الصفحة.

عليه بعد المداولة قرر الديوان الآتي:

إلغاء مجلس المحاسبة وقراراته على أن يشكل للمتظلم مجلس محاسبة بالإجراءات القانونية المنصوص عنها في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.."[١].

وقضت المحكمة العليا بأن "**٢-يبطل القرار الإداري إن لم يحتو على أسبابه**"[٢] ، وتقول في نفس الحكم أنه "**١- استقر قضاء على أن الفصل في التظلم من القرار الإداري دون سماع الطرف الآخر يعتبر مخالفة لقاعدة العدل الطبيعي ومخالفة للشكل ويبطل القرار**"[٣].

٣- مخالفة القوانين واللوائح وتأويلها:-

فضلاً عن عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، يجوز للعامل أن يؤسس طعنه بالاستئناف على مخالفة السلطة المختصة للقوانين واللوائح وتأويلها. ومن المسلم به أن مخالفة القوانين واللوائح تتخذ أوضاعاً ثلاثة وهي: المخالفة المباشرة والخطأ في التفسير والخطأ في التطبيق على الوقائع المطروحة[٤].

وسوف يفصل الباحث هذه الأوضاع تباعاً على النحو الآتي:-

٣/١- المخالفة المباشرة للقوانين واللوائح:-

تكون المخالفة مباشرة للقوانين واللوائح إذا تجاهلت السلطة المختصة القوانين واللوائح النافذة بمخالفتها صراحة أو ضمناً.

هذا وقد أصدر كل من ديوان العدالة الاتحادي وديوان العدالة بولاية الخرطوم العديد من القرارات تطبيقاً لهذا الوجه من أوجه مخالفة القانون.

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٨/٢١م، سبقت الإشارة إليه.

(٢) مجلة الأحكام القضائية ١٩٩٢م، حكم سبقت الإشارة إليه.

(٣) مجلة الأحكام القضائية ١٩٩٢م، حكم سبقت الإشارة إليه.

(٤) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٨٢٨ وما بعدها.

٣/١/١- تطبيقات ديوان العدالة الاتحادي للمخالفة المباشرة للقوانين واللوائح:-

قضى ديوان العدالة الاتحادي بعدم شرعية الإجراءات للمخالفة المباشرة للقانون في حالة اتخاذ إجراءات المحاسبة دون تحقيق، والخطأ في تشكيل مجلس المحاسبة، وعدم سماع ملخص الاتهام من ممثل الوحدة أمام مجلس المحاسبة، وعدم توجيه تهمة صحيحة في مواجهة العامل المتهم، وعدم تحليف الشاهد اليمين أمام مجلس المحاسبة، ومباشرة إجراءات المحاسبة أثناء اتخاذ الإجراءات الجنائية.

وسوف يستعرض الباحث قرارات الديوان في هذه الحالات فيما يلي:-

٣/١/١/١- "بمراجعة الأوراق تبين للدائرة أن المذكور (المتظلم) بالدرجة الخامسة قدم لمجلس محاسبة غير مختص (المجلس العالي) **ودون تحقيق مبدئي في المخالفة المنسوبة إليه.**

بعد المداولة قررت الدائرة إلغاء المجلس وإعادة محاسبة المذكور بإجراءات قانونية سليمة وذلك بعد التحقيق معه في المخالفة المنسوبة إليه"[١].

٣/١/١/٢- "بعد المداولة والدراسة أتضح للدائرة الآتي:

إن إجراءات المحاسبة غير سليمة لعدم انطباقها [كذا] لنص المواد في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

١-..

٢- لم يتم إجراء تحقيق مكتوب عن المخالفة، مخالفين بذلك المادة ١٤ (١).

عليه ولكل ما تقدم قررت الدائرة الآتي:

إعادة إجراءات المحاسبة في وحدة المتظلم على أن يراعى فيها جميع الإجراءات القانونية السليمة"[٢].

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٨م سبقت الإشارة إليه.

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/١/٢٩م سبقت الإشارة إليه.

٣/١/١/٣- "بعد الإطلاع والمداولة ودراسة المستندات المتعلقة بإجراءات محاسبة المذكور (المتظلم) أعلاه أتضح من إجراءات المحاسبة غير سليمة بعدم انطباقها [كذا] لنص المواد الآتية من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

١- لم يتم إجراء تحقيق مكتوب يبين أن المتظلم قد ارتكب مخالفة وأن التحقيق كشف عن وجود بينة ضده بارتكاب مخالفة بمقتضي أحكام قانون محاسبة العاملين.

عليه ولكل ما تقدم قررت الدائرة الآتي:

(أ) إلغاء كافة الإجراءات التي تمت في مواجهة المتهم.

(ب) إجراء تحقيق مكتوب عن المخالفة على أن ينتهي التحقيق إلى أحد أمرين أما أنه لا توجد بينة كافية تبرر تقديم المتظلم لمجلس محاسبة مصلحي أو أن هناك بينة كافية تبرر تقديمه إلى مجلس محاسبة مصلحي وفي الحالة الثانية أي في حالة وجود بينة مبدئية وتحرير مخالفة وفقاً للمادة ٢٦ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م يشكل له مجلس محاسبة يراعى فيه جميع الإجراءات القانونية السليمة في هذا الشأن"[١].

٤/١/١/٣- من بين أوجه المخالفة المباشرة للقانون، تشكيل مجلس المحاسبة على خلاف ما يقضي به القانون، وعلى هذا النحو فقد أصدر ديوان العدالة الاتحادي العديد من القرارات للخطأ في تشكيل مجلس المحاسبة المصلحي وفقاً للمادة ١/٨ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، لما يراه من أن هذه المادة تتطلب أن يكون أحد أعضاء مجلس المحاسبة المصلحي من خارج الوحدة التي ينتمي إليها العامل المتهم[٢].

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/٦/٢٥م سبقت الإشارة إليه.

(٢) سبق للباحث بيان رأيه في المقصود بالمادة ١/٨، من حيث أنها لا تعني أن يكون أحد العضوين الآخرين في المجلس المصلحي من خارج الوحدة التي يعمل بها العامل المتهم. أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٤٦-٤٧ (الهامش).

ومن قرارات الديوان حكمه بأن" نظرت الدائرة التظلم المقدم بتاريخ ٢/١٠/٢٠٠١م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي القاضي بفصله من الخدمة اعتباراً من ٢٥/٨/٢٠٠١م.

بعد الإطلاع على المستندات وتعليق الوحدة وبعد المداولة أتضح للدائرة بأن هناك أخطاء إجرائية صاحبت مجلس المحاسبة المصلحي تمثلت في الآتي:

أن تشكيل مجلس المحاسبة رئيسه وأعضاءه من داخل الهيئة.

ان الأخطاء الإجرائية الواردة بعالية تقود إلى إلغاء إجراءات المحاسبة التي اتخذت في مواجهة المتظلم وإتباع إجراءات محاسبته سليمة كما أن أخطاء تشكيل المجلس يترتب عليه اعتباره كأن لم يكن وأن القرار الصادر منه يكون مخالفاً للقانون وباطل.

لكل ما تقدم قررت الدائرة الآتي:

١- تلغى إجراءات المحاسبة التي اتخذت في مواجهة المتظلم.

٢- إعادة تشكيل مجلس المحاسبة وفقاً للمادة ٨ (١) التي تتطلب بأن يكون أحد أعضاء المجلس من خارج الوحدة.."[١].

ومن قرارات الديوان أيضاً: "تقدم المذكور أعلاه (المتظلم) بتظلمه في ٢/١٢/٢٠٠٢م يتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي المنعقد بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٢م بتهمة:

١/ مخاطب رئيسه بعبارات لا تليق وتشككه في أن عمله لغير وجه الله.

٢/ عدم رضوخه لمجلس المحاسبة الإيجازي ومقاطعة المجلس بالصياح والهياج حتى أصبح عقد المجلس مستحيلاً.

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٥/١١/٢٠٠١م سبقت الإشارة إليه.

وقرر المجلس العقوبات الآتية:

(أ) التأنيب.

(ب) خصم ثلاثة أيام عن شهر نوفمبر ٢٠٠٢م مع فك المرتب.

(ج) نوصي بالنظر في نقله نسبه لحجم العمل بولاية الخرطوم وتطلع المعني لمهام أكبر يمكن الاستفادة منه في موقع آخر.

بعد الإطلاع على المستندات والدراسة توصلت الدائرة للآتي:

إلغاء مجلس المحاسبة المصلحي وتشكيل مجلس جديد وفقاً للإجراءات القانونية الصحيحة الآتية:

أن يكون أحد أعضاء المجلس من خارج الوحدة وفقاً لنص المادة ٨ (١) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"[1].

ويقول ديوان العدالة الاتحادي في حكم آخر: "نظرت الدائرة التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٣٠م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي يتظلم من قرار مجلس المحاسبة المصلحي القاضي بفصله من الخدمة اعتباراً من ٢٠٠٢/٦/١م.

بعد الإطلاع على المستندات وتعليق الوحدة وبعد المداولة أتضح للدائرة بأن هناك أخطاء صاحبت مجلس المحاسبة المصلحي تمثلت في الآتي:

تشكيل مجلس المحاسبة جاء مخالفاً للمادة ٨/(١) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م بأن يكون أحد أعضاء المجلس من خارج الهيئة.

الأخطاء الإجرائية الواردة بعالية تقود إلى إلغاء المجلس وإتباع إجراءات محاسبة سليمة كما أن خطأ تشكيل المجلس يترتب عليه اعتباره كأن لم يكن وأن القرار الصادر منه مخالفاً للقانون.

---

(1) قرار غير منشور بتاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٣م سبقت الإشارة إليه.

عليه قررت الدائرة الآتي:

١- قبول التظلم.

٢- إلغاء مجلس المحاسبة مع استمرار التحقيق السابق وإتباع الإجراءات السليمة الواردة بقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

٣- إعادة تشكيل مجلس المحاسبة وفقاً للمادة ٨ (١) التي تتطلب بأن يكون أحد أعضاء المجلس من خارج الوحدة".

ومما قضى به الديوان أيضاً: "نظرت الدائرة استئناف السيد..(المتظلم) من قرار مجلس محاسبة حارس أمن بموجب خطابه بالرقم م س س/أ/١٠٤ بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١١م...

بعد الإطلاع والدراسة وبعد المداولة أتضح للدائرة أن مجلس المحاسبة قد صاحبته بعض الأخطاء الإجرائية التي تمثلت في الآتي:

١- تشكيل مجلس المحاسبة المصلحي الذي أصدر قراره في شأن المستأنف ضده جاء مخالفاً للمادة ٨ (١) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م بأن يكون أحد أعضاء المجلس من خارج الوحدة.

الأخطاء الإجرائية الواردة بعالية تقود إلى إلغاء المجلس وإتباع إجراءات سليمة كما أن خطأ تشكيل المجلس يترتب عليه اعتباره كأن لم يكن وأن القرار الصادر منه مخالفاً للقانون.

عليه قررت الدائرة الآتي:

إلغاء مجلس المحاسبة مع استمرار التحقيق السابق وإتباع الإجراءات السليمة الواردة بقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

٢- إعادة تشكيل مجلس المحاسبة وفقاً للمادة ٨ (١) التي تتطلب بأن يكون أحد أعضاء المجلس من خارج الوحدة "[1].

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٨م سبقت الإشارة إليه.

٣/١/١/٥- "استمعت الدائرة لمستشار (الجهة المتظلم ضدها) الأستاذة..وأفادت بأنه تم تشكيل مجلس محاسبة مصلحي للمتظلمة وقرر المجلس فصلها من الخدمة إلا أن هناك إخفاقات صاحبت المجلس بمخالفة المادة ١٨ فقرة (د) و(هـ) من قانون محاسبة العاملين لسنة١٩٩٤م متمثلة في الآتي:

١- لم يستمع المجلس إلى ملخص الاتهام من ممثل الوحدة.

بعد فحص المستندات والتداول أتضح للدائرة بأن الإجراءات المتبعة في مجلس المحاسبة غير صحيحة.

عليه قررت الدائرة الآتي:

تأييد الإدانة، وإلغاء قرار الفصل، وإعادة المتظلمة إلى العمل من تاريخ هذا القرار.

توقيع عقوبة غرامة لمدة ١٥ يوم من المرتب"[١].

٣/١/١/٦- "بعد الدراسة والمداولة أتضح للدائرة الآتي:

إن إجراءات المحاسبة غير سليمة لعدم انطباقها [كذا] لنص المواد الآتية من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

١- التهمة الموجهة للمتظلم مخالفة للمادة ٢٦ (ج)[٢].

عليه ولكل ما تقدم قررت الدائرة الآتي:

١- إعادة إجراءات المحاسبة في وحدة المتظلم على أن يراعى فيها جميع الإجراءات القانونية السليمة"[٣].

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٢/٦/١٥م سبقت الإشارة إليه.

(٢) حيث كان يجب أن تؤسس التهمة على أن العامل المتهم قد صدر منه سلوك يتعارض مع أداء واجباته الوظيفية ولا يليق بمركزه الرسمي.

(٣) قرار غير منشور بتاريخ ٢٠٠١/٢/٥م سبقت الإشارة إليه.

٣/١/١/٧- "بعد الإطلاع على المستندات وتعليق الوحدة وبعد المداولة أتضح للدائرة بأن هناك أخطاء إجرائية صاحبت مجلس المحاسبة المصلحي تمثلت في الآتي:

١- ..

٢- لم يتم أخذ أقوال الشهود على اليمين وفقاً للمادة ١٨ (ه) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م إن الأخطاء الإجرائية الواردة بعالية تقود إلى إلغاء إجراءات المحاسبة التي اتخذت في مواجهة المتظلم وإتباع إجراءات محاسبته سليمة.

لكل ما تقدم قررت الدائرة الآتي:

١- تلغى إجراءات المحاسبة التي اتخذت في مواجهة المتظلم.

٢- ..

٣- إتباع الإجراءات من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"[١].

٣/١/١/٨- "تابعت الدائرة النظر في تظلم المذكور أعلاه (المتظلم) من واقع جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٧م.

بعد الإطلاع على الأوراق تبين للدائرة أن المخالفة تتضمن جريمة جنائية وأن مجلس المحاسبة أصدر عقوبات بالافتراض لذلك تقرر الدائرة إلغاء مجلس المحاسبة وعلى الوحدة اتخاذ كافة الإجراءات القانونية لاسترداد المال العام وبعدها تتم محاسبته وفق الإجراءات القانونية الصحيحة من توجيه تهمة وتحقيق وسماع للشهود وتدوين للوقائع وإصدار العقوبات المنصوص عنها في المادة

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/١١/٥م سبقت الإشارة إليه.

٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"[١] [٢].

٣/١/٢- تطبيقات ديوان العدالة بولاية الخرطوم للمخالفة المباشرة للقوانين واللوائح:-

لقد أصدر ديوان العدالة بولاية الخرطوم العديد من القرارات للمخالفة المباشرة للقانون، تتمثل في حالات: اتخاذ إجراءات المحاسبة دون تحقيق في المخالفة المرتكبة، وإيقاف العامل المتهم دون قيام السبب المبرر لذلك، وإيقافه لمدة تزيد عن المدة المحددة قانوناً، ومحاسبة العامل المتهم دون إتباع أي إجراء.

٣/١/٢/١- " هذا ولما تأكد للدائرة من خلال نظر المستندات وتداول الآراء في ظل قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م أنه لم يخضع لتحقيق مبدئي ولم توجه له التهمة كتابة ليرد عليها وأن إجراءات مجلس المحاسبة في حقه لم تكن قانونية قررت إلغاء العقوبة الصادرة في حقه وإتباع الإجراءات الصحيحة للمحاسبة في حق رئيس قسم المرتبات والأجور بأم درمان السيد..

القرار:

إلغاء العقوبة الصادرة ضد العامل.. وإتباع الإجراءات الصحيحة في المحاسبة المصلحية للوصول إلى قرار صحيح بحقه"[٣] .

٣/١/٢/٢- " بتاريخ ٢٠٠١/١٠/١٣م أجري له (المتظلم) مجلس محاسبة من غير تحقيق معه بسبب الغياب ويطالب المتظلم بإلغاء قرار مجلس

---

(١) تنص المادة ٤/١٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م على أنه "إذا أقيمت إجـراءات جنائية ضد أي من العاملين فلا يجوز تقديمه للمحاسبة لأي من الأسباب المضمنة في التهمة الجنائية طالما ظلت الإجراءات الجنائية قيد النظر".

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٧م.

(٣) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٩م.

المحاسبة المصلحي لوجود عيب في الشكل القانوني لمجلس المحاسبة وسوء استعمال السلطة والانحراف بها وإنذاره بالفصل بالرغم من وجود شهادات مرضية. ورفع المتظلم تظلمه للسيد وزير..ووجه السيد/الوزير باعتبار مجلس المحاسبة باطلاً ولاغى (كذا) كما وجه بتكوين مجلس محاسبة جديد.

القرار:

استناداً على نص المادة ١/١٤ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م تعتبر قرارات مجلس المحاسبة المصلحي الذي عقد للسيد..لاغية على أن يجرى تحقيق معه وفقاً لأحكام المادة ١/١٤ من قانون محاسبة العاملين وعلى ضوء ما يسفر عنه التحقيق تستكمل إجراءات المحاسبة"[1].

٣/١/٢/٣- "تعمل ممرضه (المتظلمة) بمركز.. بتاريخ ١٩٩٩/٥/١١م تسلمت خطاب إيقاف عن العمل بدون مبرر وبعدها تسلمت خطاب فصل من الخدمة بموجب المادة ٥٠ (ل) من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م علماً بأنها لم تتغيب عن العمل.

وعلى ضوء ذلك أتضح للدائرة أن المتظلمة أوقفت بدون سبب يستوجب ذلك وأن الفصل غير صحيح لأنها لم تكن غائبة"[2].

٣/١/٢/٤- "تتلخص تظلم المتحصل..المتحصل بمحلية..في أنه أوقف عن العمل بدون مرتب عن شهر فبراير ٢٠٠٢م بتهمة اختلاس وتحويل مبالغ للمنفعة الشخصية وتم التحقيق معه وشكل له مجلس محاسبة مصلحي قضى بتوقيع العقوبات الآتية:

أ- خصم مرتب شهر من راتبه.

([1]) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٢/١/٢١م.

([2]) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٦م سبقت الإشارة إليه.

ب- فك راتبه اعتباراً من ٢٠٠٢/٢/١٣م.

رفض المدير التنفيذي لمحلية..اعتماد قرارات مجلس المحاسبة المصلحي بحجه أن هناك تقرير رفع له يشير إلى أن هناك مبلغ ٢٥٠٠٠ دينار في عهده المتحصل لم يستردها وبذا استمر موقوفاً عن العمل لأكثر من ٩٠ يوماً وحتى الآن ولهذا المتحصل يطالب فك إيقاف راتبه وعودته إلى عمله.

ناقشت الدائرة أمر إيقاف المتحصل في ضوء أحكام المادة ١٣ (٢) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م والمادة ٣١ من ذات القانون فتأكد لها أنه ليس من سلطة المدير التنفيذي إيقاف المتحصل المذكور لأكثر من ٩٠ يوماً كما ليس من سلطته تعطيل انفاذ قرارات مجلس المحاسبة المصلحي إذ أن ذلك من سلطة الوالي أو الوزير كما أقرت عدم وجود علاقة بين التهم التـــي حوسب عليها في مجلس المحاسبة المصلحـــي وبين التهمة الجديدة المتعلقة بوجـــود ٢٥٠٠٠ دينار في عهدته لم يردها لأن ذلك اتهام جديد ينبغي أن يتم التحقيق والمحاسبة فيه في محاسبة جديدة.

عليه وفي ضوء هذه الحقائق قررت الدائرة أنه ومن الناحية القانونية فإنه قد مضت أكثر من تسعين يوماً مما يحتم فك راتبه لأن هذه مسألة قانونية تحكمها المادة ١٣ (٢) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م كما أنه ليس من صلاحيات المدير التنفيذي تعطيل قرارات مجلس المحاسبة المصلحي بما يستوجب فك إيقاف راتبه وعودته للعمل وأن يتم التحقيق معه ومحاسبته فيما يتعلق بالاتهام المتعلق بردة لمبلغ الـــ ٢٥٠٠٠ دينار في عهدته حيث أنه اتهام منفصل ولا علاقة له بالتهمة التي حوسب عنها.

القرار:-

أ- إلغاء أمر الإيقاف عن العمل وفك المرتب وفاء لنص المادة ١٣ (٢) من قانون محاسبة العاملين بالخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م.

ب- تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة الذي تم عقده بتاريخ ٢٣/٧/٢٠٠٢م.

ج- النظر في إجراء تحقيق للمتحصل..في التهمة التي نسبت إليه لاحقا"[١].

٣/١/٢/٥- "ناقشت الدائرة أحداث المظلمة ووقفت على أن العامل..قد أخطأ في طلبه لأتعاب صيانة الماسورة وفي مساومته لصاحب المنزل فيها لأن ما قام به من عمل في صيانة الماسورة هو من صميم واجباته الوظيفية وأن صاحب المنزل محق في شكواه للمدير العام **إلا أن المدير العام للهيئة (الهيئة المتظلم ضدها) قد أخطأ بإصدار قراره الفوري بفصل العامل..عن العمل بدون اتخاذ الخطوات التي تتطلبها قوانين ولوائح الخدمة العامة من ضرورة إجراء التحقيق معه في المخالفة ومن ثم تقديمه لمجلس محاسبة مصلحي وهذا ما كان ينبغي له أن يقوم به عملاً بأحكام المواد (٣١) من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م والمواد ١٤، (١٨) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م وعليه فقد أصدرت القرار الآتي نصه:**

القرار:-

استناداً على أحكام المادة ٦ (٢) (د) من قانون ديوان العدالة لسنة ١٩٩٩م قررت الدائرة أن الإجراءات التي اتبعت في محاسبة العامل.. تتعارض مع أحكام المادة (٣١) من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م إذ كان من المفترض أن يتم التحقيق معه وفق أحكام المادة (١٤) ومحاسبته بمجلس محاسبة مصلحي وفق أحكام المادة (١٨) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

وعليه قررت الدائرة إلغاء قرار الفصل من الخدمة وإعادة الإجراءات وفق قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م[كذا] وقانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م"[٢].

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٣٠/٩/٢٠٠٢م.

(٢) قرار غير منشور للديوان.

٢/٣- الخطأ في تفسير القوانين واللوائح:-

ويكون ذلك بأن تعطي السلطة المختصة باتخاذ القرار القاعدة القانونية معنى غير المقصود قانوناً، وهو ما يعرف في بعض الأحيان بالخطأ القانوني.

وعلى أية حال، فلديوان العدالة المختص الحكم بعدم شرعية القرار في هذه الحالة لمخالفة القانون.

٣/٣- الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح:-

يحدث الخطأ في القوانين واللوائح في حالة ما إذا كان تطبيق القاعدة القانونية مرهوناً بحدوث واقعة على نحو معين، ولعل من شأن تخلف هذه الواقعة أو عدم استيفائها للشروط التي يتطلبها القانون أن يؤدي ذلك إلى بطلان القرار الصادر على أساسها.

ومن القرارات التي أصدرها ديوان العدالة الاتحادي بإلغاء القرار والجزاء للخطأ في تطبيق القانون حكمه بأن "تابعت الدائرة النظر في تظلم المذكور أعلاه (المتظلم).

بعد الدراسة والمداولة أتضح للدائرة الآتي:

١- إن إصرار وإلحاح وتكرار المتظلم في تبليغ الحادثة لكل المدراء التنفيذيين المتعاقبين على الوزارة (الجهة التي يعمل بها المتظلم) يظهر أن هناك ملابسات تفسر لصالح المتظلم.

٢- إن الاتهام باطل حيث أن المسئولية تضامنية بين السائق وضابط الترحيلات ورئيس السواقين ولم توجد بينة مثبتة على المتظلم.

٣- إن الحادثة وقعت والمتظلم حديث التعيين والمدة غير كافية في إيجاد علاقة بينه وبين بقية العاملين.

٤- أن موقع المخزن بالقرب من مدخل الوزارة ووجود حراسة مشددة لا يسمحان له بارتكاب هذه الحادثة.

٥- هناك العديد من الثقرات فيما يتعلق بالمشتريات والمخازن.

عليه ولكل ما تقدم، ووفقاً لنص المادة ٩ (أ) من قانون ديوان العدالة الاتحادي للعاملين بالخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م.

تقرر الدائرة إلغاء القرار والجزاء"[1].

هذا وقد قضى ديوان العدالة بولاية الخرطوم في حكم آخر بإلغاء الجزاء للخطأ في تطبيق القانون بأنه: **"ناقشت الدائرة المظلمة وتبين لها من خلال الإطلاع على المستندات وملف خدمته (المتظلم) الذي ليس به مخالفات وتأكيد المهندس المسؤول عن السائق لم يتغيب للثلاثة أيام كما أن غيابه يوم الجمعة ٢٠٠٢/٦/٧م يعود إلى صدور القرار بعدم صرف البنزين لعربات أيام الجمع وعليه قررت إلغاء العقوبة في حق السائق.**

القرار:-

إلغاء العقوبة"[2].

٤- إساءة استعمال السلطة والانحراف بها:-

للعامل، فضلاً عن الأسباب السابقة، أن يطعن بالاستئناف في القرار الصادر بحقه بسبب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، ومن المسلم به أن سبب إساءة استعمال السلطة قد نشأ للطعن في أعمال الإدارة، ولذلك فقد جرى تعريفه بأنه خروج جهة الإدارة عن هدف الصالح العام أو عن الأهداف التي نص عليها القانون عند اتخاذ القرار[3].

---

(1) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠١/٦/١١م سبقت الإشارة إليه.

(2) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٢/٨/١٩م.

(3) الحراري، محمد عبد الله. المرجع السابق، ٢٣٥.

وفي ضوء هذا المعنى، إذا قصدت السلطة المختصة بالتحقيق أو إيقاف العامل المتهم عن العمل تحقيق هدف لا يتعلق بالمصلحة العامة كالانتقام من العامل أو تحقيق منفعة شخصية أو غرض سياسي، أو تحقيق هدف يتعلق بمصلحة عامة تغاير المصلحة العامة التي حددها المشرع في القانون أو إذا أراد مجلس المحاسبة المختص من قراره تحقيق أي من هذه الأهداف فإن القرار الصادر يكون معيباً بإساءة استعمال السلطة.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان سبب إساءة استعمال السلطة مقصور بالنسبة للإدارة، فهو نادر الحدوث بالنسبة لمجالس المحاسبة، ولذلك فإن الباحث لم يعثر على حكم لديوان العدالة الاتحادي أو ديوان العدالة بولاية الخرطوم يقضي بإلغاء قرار لمجلس المحاسبة المصلحي أو العالي بسبب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها.

سادساً- سلطات السلطة المختصة بالاستئناف:-

١- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م:-

يملك مجلس التأديب العالي سلطات عديدة إزاء الاستئناف: إذ له أن يقضي برفض الاستئناف، كما أن له أن يحكم بإلغاء الحكم المستأنف ويأمر بإجراء محاكمة جديدة للعامل أو أن يقرر إدانته ومجازاته، وذلك إذا كان الحكم المستأنف قد قضى برفض التهمة، أما إذا كان الحكم المستأنف قد قرر الإدانة فإن لمجلس التأديب العالي أن يلغي الحكم المستأنف والجزاء ويحكم ببراءة العامل أو أن يأمر بمحاكمة جديدة أو أن يعدل في الحكم مع التعديل في الجزاء أو أن يشدد الجزاء أو يخفضه أو يعدل فيه مع التعديل في الحكم أو بدون التعديل فيه[1].

---

(١) (م ١٦/أ-ب-ج من القانون).

٢- في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م:-

نص هذا القانون على نفس سلطات مجلس التأديب العالي التي كانت منصوصاً عليها في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩١٢م، حيث نصت المادة ٢٢ على أنه "يكون للمجلس العالي عند الاستئناف السلطة فيما يأتي:

أ- أن يشطب الاستئناف.

ب- إذا استؤنف إليه أمر قضى بشطب تهمة ويجوز له أن ينقض ذلك الأمر ويأمر بإجراء محاكمة جديدة أو له أن يقرر إدانة المتهم ويوقع جزاء عليه.

ج- إذا استؤنف إليه قرار إداري يجوز له أن ينقض القرار والجزاء ويبرئ المتهم أو أن يأمر بإعادة المحاكمة أو أن يغير القرار مع تغيير الجزاء أو بدون تغييره أو أن يزيد أو يخفض أو يغير الجزاء مع تغيير القرار أو بدون تغييره".

٣- في قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٧٦:-

أعطى المشرع في هذا القانون للجنة استئنافات العاملين جملة من السلطات تتمثل في رفض الاستئناف وتأييد الحكم المستأنف، أو إصدار قرار ببراءة العامل أو الأمر بإجراء محاكمة جديدة له أو الأمر بتعديل الحكم المستأنف مع تعديل الجزاء أو تأييده.

على أنه لا يجوز للجنة الاستئنافات الأمر بإجراء محاكمة جديدة للعامل أو بتعديل الحكم أو الجزاء إلا بعد إتاحة الفرصة له لإبداء وجهة نظره شفاهة أو كتابة[1].

هذا وقد طبقت لجنة استئنافات العاملين سلطة الإلغاء وسلطة التعديل وسلطة إصدار قرار جديد في الأحكام الآتية[2]:-

---

(1) (م ١٧/أ-ب-ج من القانون).

(2) أحكام مشار إليها في :العطا، العطا بن عوف. الرقابة القضائية على الإدارة في السودان بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشـــر، بدون مكان، ص ٤٠٨ وما بعدها.

٣/١- "إن الشاكي حوكم بالفصل من الخدمة بسبب قضية اختلفت فيها وجهات النظر، وجهة نظره ووجهة نظر مخدمه فيما يتعلق بتفسير القرار الطبي قبل البت فيه نهائياً من القمسيون الطبي جهة الاختصاص، وأوقف عن العمل في ١٩٧١/٤/٢٥م إلى حيث عقد له مجلس تأديب بموجب خطاب المخدم بتاريخ ١٩٧١/٥/١١م في الوقت الذي كان المخدم منتظراً رد القمسيون على برقية أرسلها مستعجلاً فيها البت في الموضوع والمؤرخة في ١٩٧١/٥/٢٢م، قام الشاكي بتقديم استئناف لهذه اللجنة ضد قرار مجلس التأديب الذي عقد له بسبب عدم تنفيذه لأوامر نقل صدرت إليه من مخدمه حيث كان قرار مجلس تأديب هو فصله من الخدمة، وبعد الإطلاع على كل الوثائق المتعلقة بهذا الاستئناف أتضح للجنة أن مجلس التأديب المشار إليه بغى على لائحة تأديب الموظفين الخاصة بمشروع الجزيرة والتي ليس بها نص يوضح سلطة الاستئناف لمجلس الوزراء كما هو الحال في قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧م المعدل لسنة ١٩٦٢م، وعليه فقد رأت اللجنة أن استئناف الشاكي إليها صحيحاً، وأنها نظرت الاستئناف وأتضح لها:

١- إن رفض المستأنف تنفيذ النقل بحجة مرضه ليس له ما يبرره استناداً إلى قرار القمسيون الطبي في هذا الصدد.

٢- إن فصل المستأنف كعقوبة لذلك غير متكافئ مع طبيعة المخالفة **لذلك قررت اللجنة إلغاء قرار الفصل وإعادة المستأنف إلى عمله**".

٣/٢- قررت لجنة استئنافات العاملين في حكمه السابق ضد مشروع الجزيرة تعديل قرار مجلس التأديب بفصل العامل إلى إنقاص درجته الوظيفية إلى الدرجة الأدنى بدلاً من جزاء الفصل من الخدمة، بحسبان أن قراره بالتعديل يتناسب مع المخالفة المرتكبة وهي عدم تنفيذ العامل لأمر النقل الصادر إليه من جهة الإدارة.

٣/٣- للجنة استئنافات العاملين ليس فقط إلغاء أو تعديل القرار، وإنما لها أيضاً إصدار قرار جديد يحل محل القرار المطعون فيه، وقد طبقت لجنة الاستئنافات هذه السلطة في الطعن المرفوع إليها بتاريخ ١٩٧٢/١٢/٢٤م من أحد العاملين يتظلم فيه من قرار تخطيه في الترقية وترقية زملائه الآخرين في نفس الأقدمية، وبعد الإطلاع على المستندات والوثائق ووقائع لجان الترقيات والملفات السرية للطاعن والذين تخطوه في الترقية، خلصت اللجنة إلى أن الطاعن قد حصل على مجموع أكبر مما حصل عليه أقرانه، فقضت بترقية الطاعن من تاريخ ترقية زملائه إلى نفس القطاع ترقية مجزية بفوائد مالية كاملة وأن يحتفظ بأقدميته عليهم.

٤- في قانون ديوان مظالم العاملين في الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م:-

حددت المادة ٦ من هذا القانون سلطات ديوان العدالة الاتحادي إزاء القرار المطعون فيه الصادر من مجلس المحاسبة، حيث نصت على أن تكون للديوان سلطات: رفض التظلم أو الطعن، وتأييد القرار والجزاء، وإلغاء القرار والجزاء، وتعديل القرار أو الجزاء، وتأييد أو تعديل أو إلغاء أي أمر صادر.

هذا وقد سنحت الفرصة لديوان العدالة الاتحادي بممارسة غالبية هذه السلطات في القرارات الآتية:-

١/٤- نظرت الدائرة التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠٣/٤/٢م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي يتظلم فيه من قرار وكيل..(الجهة المتظلم ضدها) بتاريخ ٢٠٠٣/١/٢٨م القاضي بالآتي:

١- حرمانه من المرتب طوال فترة غيابه عن العمل.

٢- خصم فترة غيابه عن العمل من إجازته السنوية.

٣- لفت نظره إلى عدم تكرار ذلك.

وبالإطلاع على المستندات المتعلقة بالتظلم أتضح لها الأتي:

١- تم إخطار المذكور بالنقل إلى الرئاسة فوراً على أن يتم التنفيذ في موعد أقصاه ٢٠٠٢/١١/١٥م.

٢- أوضح المذكور للوحدة عدم تمكنه من تنفيذ النقل في التاريخ المحدد لاعتبارات عديدة إلا أن الوزارة ردت عليه سوف يعتبر متغيباً عن العمل من ٢٠٠٢/١١/١٥م لعدم توضحه لأسباب تأخر النقل إلا أنه وافى الوزارة بأنه قيد العلاج حتى ٢٠٠٢/١١/٣٠م بالإضافة إلى إجراءات أخرى.

٣- بما أنه لم يستجب لتوجيهات الوزارة بقي في برلين حتى ٢٠٠٢/١١/٣٠م وتم تكيل لجنة تحقيق لتقصي الحقائق عن الأسباب التي حالت دون تنفيذه للنقل في الموعد المحدد وتوصل التحقيق بأن عدم تنفيذ النقل لم يكن مبرراً الأمر الذي تم بموجبه توقيع الجزاءات إيجازياً.

٤- تقدم باستئناف بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٢م للسيد/ وكيل..(الجهة المتظلم ضدها) وللسيد وزير (الجهة المتظلم ضدها) بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٢٥م ولم يتلق رداً.

بعد المداولة خلصت الدائرة للآتي:

لما كانت محاسبة هذا المتظلم تمت إيجازياً وتقدم بتظلمه للسيد/الوكيل وللسيد/وزير..(الجهة المتظلم ضدها) ولم يتلق رداً منهما وأنه وفقاً للمادة ٢٩ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م يجوز لأي من العاملين تمت محاسبته إيجازياً بواسطة رئيس الوحدة أو من يفوضه أن يتظلم إدارياً للوزير المختص ويكون قراره في هذه الحالة نهائياً فعلى السيد/الوزير الرد عليه.

لفت نظر وزارة ..(الجهة المتظلم ضدها) إلى أهمية الرد على المتظلم حفاظاً على حقوقه القانونية.

بناء على ما تقدم قررت الدائرة رفض التظلم لعدم الاختصاص" [١].

٢/٤- "نظرت الدائرة التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٣م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي يتظلم فيه من قرار فصله من الخدمة في ٢٠٠٣/٤/٢٢م.

أطلعت الدائرة على التهم الواردة بورقة الاتهام وعلى المستندات المتعلقة بالمحاسبة وعلى الملف السري والعادي للمتظلم وعلى تعليق الوحدة ووضح لها الآتي:

١- ما ارتكبه المتظلم من مخالفات لا تدخل في اختصاصه بل تجاوز صلاحياته واختصاصاته وعوق وصدر منه سلوك يتعارض مع أداء واجباته الوظيفية بمقتضى أحكام المادة ٢٦ (ب) و (ج) من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م.

٢- لقد تم إعلان المتظلم بزمان ومكان انعقاد المجلس في ٢٠٠٣/٤/١٥م ولم يحضر وقرر المجلس محاكمته غيابياً.

٣- إجراءات المجلس صحيحة.

بناء على ما تقدم قررت الدائرة تأييد القرار والجزاء ورفض التظلم" [٢].

٣/٤- "اطلعت الدائرة المختصة على التظلم المقدم من المذكور أعلاه (المتظلم) في ٢٠٠٠/٢/٧م والذي تتظلم فيه ضد قرار مجلس محاسبة المذكورين (المتظلم ضدهم) بتهمة الاحتيال والتزوير حيث أدينا أمام محكمة مختصة بالغرامة ٥ ألف دينار وأدانهم مجلس المحاسبة بالآتي:

١- اعتبار فترة الإيقاف ٦/٢٢ حتى ٢٠٠٠/٩/٩م إجازة بدون مرتب.

٢- غرامة مرتب ١٥ يوماً.

٣- يستلم كل منهم عمله اعتباراً من ٢٠٠٠/٩/١٠م.

---

(١) قرار غير منشور للديوان.

(٢) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٧م سبقت الإشارة إليه.

تتظلم الهيئة من أن قرارات مجلس المحاسبة جاءت ضعيفة مراعية الظروف الأسرية للمذكورين. عليه تلتمس إلغاء قرار مجلس المحاسبة وإصدار قـرار الديوان بتطبيق المادة ٢٧ (و) من قانون محاسبة العاملين وذلك حفاظاً على القانون والمال العام.

بعد الدراسة وبالإطلاع على المستندات توصلت الدائرة إلى أن إنهاء خدمة المذكورين كان يجب أن تكون بقوة القانون لا بمجلس محاسبة وأن هناك خطأ في تطبيق القانون فكان يجب أن تكون المرجعية للمادة ٥٠ (ل) من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م. [كذا].

بالمداولة توصلت الدائرة للآتي:

١- المجلس لم يطبق القانون تطبيقاً سليماً.

٢- لم يكن هناك حاجة لتشكيل مجلس محاسبة إذ أن خدمة من يدان بجريمة مخلة بالشرف والأمانة تنتهي بموجب القانون وفق المادة ٥٠ (ل) من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م.[كذا].

لكل ما تقدم قررت الدائرة قبول الاستئناف وإلغاء قرار مجلس المحاسبة وعلى الهيئة تطبيق أحكام المادة ٥٠ (ل) من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٤م"[1]. [كذا].

٤/٤- "نظرت الدائرة التظلم المقدم بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٣م من المذكور أعلاه (المتظلم) الذي تتظلم فيه من قرار مجلس المحاسبة المصلحي بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٦م القاضي بالآتي:

١- غرامة مرتب ثلاثين يوماً شهر مايو ٢٠٠٣م.

٢- الحرمان من العلاوة السنوية عامين.

---

(1) قرار غير منشور للديوان.

بإطلاع الدائرة على التظلم والمستندات المتعلقة بالمحاسبة وضح لها بأنه صدر منها سلوك يتعارض مع أداء واجباتها الوظيفية ولا يليق بمركزها الرسمي وهو سلوك يدينها تحت قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م، إلا أن الدائرة وضعت في الاعتبار الظروف المحيطة بارتكاب المخالفة وخلصت إلى الآتي:

١- كان على المجلس توقيع أي من الجزاءين وفقاً لما جاء في المادة ٢٧ من قانون محاسبة العاملين لسنة ١٩٩٤م والتي تقرأ بأن:

(توقع بمقتضى أحكام هذا القانون أي من الجزاءات الآتية:

أ- ..   ب-..   ج-..   د-..   هـ-..   و-..

٢- جزاء غرامة شهر يفوق حجم المخالفة.

عليه قررت الدائرة الآتي:

أ- تأييد الإدانة.

ب- إلغاء جزاء الحرمان من العلاوة السنوية لمدة عامين.

ج- تخفيض خصم مرتب شهر مايو لسنة ٢٠٠٠م ليكون خصم خمسة عشر يوماً"[١].

٥- في قانون ديوان العدالة بولاية الخرطوم:-

نص المشرع في هذا القانون على سلطات ديوان العدالة بولاية الخرطوم، وقد مارس الديوان سلطاته برفض التظلم أو الطعن، وتأييد القرار والجزاء، وإلغاء القرار والجزاء، وتعديل القرار أو الجزاء وتأييد أو تعديل أو إلغاء أي أمر صادر، وهو ما يتضح من القرارات التالية:-

٥/١- "وبعد إطلاع الدائرة على المستندات والبيانات الخاصة بالموضوع أعمالاً لأحكام المادة (٣/٣) من لائحة تنظيم أعمال الديوان **برفض التظلم وسقوطه بالتقادم.**

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٢١م سبقت الإشارة إليه.

القرار:

يرفض التظلم لسقوطه بالتقادم"[1].

٢/٥- "تظلم السيد.. (المتظلم) ضد هيئة..(الجهة المتظلم ضدها) حول فصله من الخدمة بموجب مجلس محاسبة مصلحي بعد الرجوع لملفات خدمة المذكور ومستوى أدائه طيلة سنوات خدمته وإعطائه أكثر من فرصة سابقة.

وبعد تداول المجلس حول المادة (١/٨) من قانون محاسبة العاملين وأنها لا تعني أن يكون أحد العضوين من خارج الوحدة بل ألزم الوحدة بأن يكون أحد العضوين من داخل الوحدة بناء عليه ترى الدائرة الآتي:

١- الموافقة على قرار مجلس المحاسبة بفصله من الخدمة.

٢- .."[2].

٣/٥- "ثبت للدائرة أن الإجراء الذي تم من المحاسب عوض تم بحسن نية وفي ضوء ما هو متبع بالهيئة إلا أنها رأت أن عقوبة الفصل من الخدمة عقوبة قاسية لا تتناسب مع الاتهام المنسوب إليه وإن كانت هناك أخطاء إجرائية لا ترقى بالإدانة الصارمة عليه قررت الدائرة الآتي:

١- يلغي قرار الفصل من الخدمة.

٢- .."[3].

٤/٥- أصدر الديوان قراراً بتعديل جزاء فصل أحد العاملين بولاية الخرطوم إلى تخفيض الدرجة، بحسبان أن جزاء الفصل لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة[4].

---

(١) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٧م سبقت الإشارة إليه.

(٢) قرار غير منشور للديوان.

(٣) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/١٠/٢٣م سبقت الإشارة إليه.

(٤) قرار غير منشور للديوان بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٣١م.

المطلب الخامس

الطعن في القرار أمام ديوان المظالم العامة

إذا لم تسعف العامل الضمانات اللاحقة على صدور القرار غير الإيجازي، فإن له الطعن في هذا القرار أمام ديوان المظالم العامة.

وقد سبق القول أن ضمانة الطعن أمام ديوان المظالم العامة تنحصر في تقديم توصيات أو اقتراح التعويض المناسب لرئاسة الجمهورية لمصلحة المضرور اذا كان لذلك مقتضى، دون المساس بالقرار المطعون فيه.

الباب الثاني

ضمانات المحاسبة في القانون الإنجليزي

على الرغم مما يتميز به النظام القانوني الإنجليزي من ندرة في القواعد المنظمة لمحاسبة العاملين، إلا أنه هناك ضمانات ثابتة للعاملين في هذا النظام، يمكن للباحث تقسيمها إلى ضمانات سابقة على صدور القرار، وضمانات مصاحبة لصدور القرار، وضمانات لاحقة على صدور القرار.

وفيما يلي بيان هذه الضمانات في ثلاثة فصول على النحو التالي:-

الفصل الأول: الضمانات السابقة على صدور القرار

الفصل الثاني: الضمانات المصاحبة لصدور القرار

الفصل الثالث: الضمانات اللاحقة على صدور القرار

الفصل الأول

الضمانات السابقة على صدور القرار

تتمثل الضمانات التي تسبق صدور القرار في القانون الإنجليزي، في ضرورة علم العامل المتهم مسبقاً بقواعد العمل، وإخطاره بالمخالفات المنسوبة إليه، وتمكينه من الرد على التهمة وكفالة الحق له في الدفاع عن نفسه.

وعلى ذلك، فإن الدراسة في هذا الفصل ستتوزع إلى أربعة مباحث كالتالي:-

المبحث الأول: العلم بقواعد العمل

المبحث الثاني: إخطار العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه

المبحث الثالث: تمكين العامل المتهم من الرد على التهمة

المبحث الرابع: كفالة حق الدفاع

المبحث الأول

العلم بقواعد العمل

ومقتضى هذه الضمانة أن يحاط العاملون علماً بقواعد العمل مسبقا، وذلك بتبصيرهم بما هو مباح وما هو محظور عليهم، ثم يسألون بعد ذلك عن مدى التزامهم بهذه القواعد.

والطريقة المعتادة للعلم بقواعد العمل، هي أن يتم إعداد لائحة أو قائمة بما ينبغي على العاملين الالتزام به، ونوع ومقدار الجزاء المقرر لمخالفة هذه القواعد، وتكون اللائحة أو القائمة في شكل كتيب يسلم للعامل عند التحاقه بالعمل لأول مرة[1].

المبحث الثاني

إخطار العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه

يتعين قبل اتخاذ أي إجراء من إجراءات المحاسبة إخطار العامل المتهم كتابة وعلى وجه مفصل بالمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه عدا تلك التي قد تؤدي إلى اتخاذ إجراءات جنائية[2]، وذلك حتى يتمكن من إبداء دفاعه، أو الظهور في السماع أو التحقيق إذا كان قد عقد أحدهما، وتقديم قضيته والإجابة عليها، إذا كانت هناك ثمة قضية[3].

والإخطار السابق إجراء واجب بالنسبة إلى كافة المخالفات حتى ولو لم يرد به نص[4].

---

(1) محارب، على جمعه. المرجع السابق، ص ٣٥٧-٣٥٨.

(2) حسن، عبد الفتاح. السلطة المختصة بتأديب العاملين، المرجع السباق، ص ٤٣-٤٤.

(3) De Smith. S. A. Judicial Review of Administrative Action Stevens & Sons Limited, London, second Edition, 1968,P.180-181.

(4) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص٢٩٨.

على أنه يجوز عدم إخطار العامل إذا اقتضت المصلحة العامة الحفاظ على سرية بعض البيانات المتعلقة بالوقائع موضوع المخالفة أو بأدلة ثبوتها[1].

هذا ويقوم بعملية الإخطار الرئيس الإداري للعامل المتهم[2].

ومن جهة أخرى، إن ضمانة الإخطار تعرف في القانون الإنجليزي بقاعدة سماع الطرف الآخر أو السماع العادل (Hear the Other Side, or Fair Hearing) وهي إحدى قاعدتي العدالة الطبيعية[3].

ومن تطبيقات القضاء الإنجليزي لضمانة الإخطار حكمه في قضية الدكتور بنتلي الذي جرد من منصبه ودرجته في جامعة كامبردج دون إخطاره بعريضة الاتهام ودون إعطائه فرصة لسماع أقواله وإبداء دفاعه. ومما جاء في هذا الحكم "إن قوانين الله وقوانين الإنسان توفر للمرء فرصة كافية للدفاع عن نفسه. وأول قضية سماع عادل لبينة الطرف الآخر في التاريخ البشري كانت بمناسبة طرد آدم وحواء من مسكنهما في جنة عدن فالله سبحانه وتعالى لم يصدر حكمه عليهما إلا بعد أن وفر لهما هذه الفرصة وخاطب آدم قائلاً له: أين أنت يا آدم؟ ألم تأكل من هذه الشجرة التي أمرتك أن لا تقربها؟ ثم وجه نفس السؤال إلى حواء وبعد توفير هذه الفرصة لهما أصدر حكمه بطردهما من الجنة"[4].

وقد انتهت المحكمة في هذه الدعوى إلى إصدار أمر يقضي بإعادة المدعي لمنصبه ودرجته في جامعة كامبردج للإخلال بحق السماع.

---

(1) الصروخ، مليكه، المرجع السابق، ص ٩٦.

(2) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص٢٩٧.

(3) وبعبـــارة De Smith "English Law recognizes two principles of natural justice: That an Adjudicator be disinterested and unbiased, and that the parties be given adequate notice and opportunity to be heard". op.cit, p.135.

(4) أنظـــر هذا الحكم والمزيد عن حق السماع في:

Gellhorn, walter.Clark, Byse. Administrative Law, Case and Comments, P.709. Wade, H.W.R. Administrative Law, Fifth Edition, 1982, P. 441.

الشوبكي، عمر محمد مرشد. رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في انجلترا مـــع المقارنـــة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٨٨م، ص ٢٧٩ وما بعدها.

المبحث الثالث

تمكين العامل المتهم من الرد على التهمة

لا يكفي أن يعلم العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه بالإخطار السابق، وإنما يلزم فوق ذلك أن يعطى الفرصة للرد على هذه المخالفات أو التهمة الموجهة إليه، وأن يمنح المدة الكافية لتحقيق هذا الغرض، سواء أكانت هذه المدة محددة قانوناً أو خاضعة للسلطة التقديرية للإدارة أو بحسب ظروف كل حالة على حدة[1].

ويتعين، أن يمكن العامل المتهم في حالة المخالفات الخطيرة من شرح موقفه شفاهة أمام أحد كبار العاملين بالمصلحة، وأن يصطحب معه في هذه المقابلة زميلاً له أو ممثلاً لاتحاد العاملين التابع له لمساعدته في الدفاع عن نفسه[2].

هذا وللعامل المتهم تقديم رده على التهمة شفاهة أو كتابة[3]، حسبما يرى محققاً لدفاعه بصورة فعالة.

وقد سبق القول أن حق الرد يمثل التزاماً يقع على عاتق السلطة المختصة بالمحاسبة يجب عليها تنفيذه، ويترتب على ذلك أن استيفاء حق الرد على التهمة يكون من تلقاء نفس سلطة المحاسبة، أي دون طلب من العامل المتهم، كما أن على السلطة المختصة بالمحاسبة إجابة العامل المتهم إلى طلبه إذا بادر بطلب الرد على التهمة المنسوبة إليه[4].

هذا ويجوز للعامل المتهم أن يتظلم من القرار الصادر بالجزاء، إذا لم يمكن بطريقة أو أخرى من الرد على التهمة المنسوبة إليه، وذلك للإخلال بحق الدفاع.

---

(1) الصروخ، مليكه، المرجع السابق، ص ٩٥-٩٦.

(2) حسن، عبد الفتاح. السلطة المختصة بتأديب العاملين، المرجع السابق، ص ٤٤. تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٩٧.

(3) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٩٩-٣٠٠.

(4) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٨٣ومابعدها.

المبحث الرابع

كفالـــة حــق الدفـــاع

إن من مقتضيات حق الدفاع في القانون الإنجليزي، إخطار العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه، وتمكينه من الرد على التهمة الموجهة إليه، وإجراء تحقيق معه، ومنحه الفرصة الكافية لتحضير دفاعه كتابة.

هذا كما أن للعامل المتهم أن يصطحب معه زميلاً أو ممثلاً لاتحاد العاملين التابع له ليساعده في الدفاع عن نفسه[1].

---

(1) محارب، على جمعه، المرجع السابق، ص ٣٥٨.

الفصل الثاني

الضمانات المصاحبة لصدور القرار

يتمتع العامل المتهم وقت صدور القرار بضمانتين في القانون الإنجليزي هما، وجوب تحقيق مبدأ الحيدة، وتسبيب القرار.

وعلى ذلك، فإن هذا الفصل ينقسم إلى مبحثين يتناول الباحث في الأول ضمانة الحيدة، ويتناول في الثاني ضمانة تسبيب القرار على النحو الآتي:-

المبحث الأول: الحـــــــيدة .

المبحث الثاني: تسبيب القرار .

المبحث الأول

الحيــــــــدة

تمثل الحيدة القاعدة الثانية لمبدأ العدالة الطبيعية، وهي إحدى الضمانات الجوهرية التي يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً.

وسوف يعرض الباحث ضمانة الحيدة من حيث: مظاهرها، ومعايير عدم الحيدة والاستثناءات الواردة على هذا المبدأ. كل في مطلب مستقل كما يلي:-

المطلب الأول: مظاهــر الحـــــــيدة

المطلب الثاني: معايير عـــــدم الحيدة

المطلب الثالث: استثناءات مبدأ الحيدة

المطلب الأول

مظاهــر الحيـــدة

من المقرر "أن كل شخص تتوافر في حقه مبررات مشروعه للشك في حيدته، يفقد من الناحية القانونية، كل صفة وكل صلاحية للبت في الموضوع"[1] ، وذلك أن الحيدة تعتبر من سمات الإدارة الجيدة. كما أنه لا يمكن الحصول على ثقة الجمهور في العملية الإدارية إلا إذا كان المناط بهم سلطة اتخاذ القرارات يتحلون بالنزاهة ويتعاملون مع كافة الأطـراف بطريقة موضوعية[2]، هذا كما أن الحيدة في اتخاذ القرار تؤدي إلى تحقيق العدالة بين الأطراف بصورة مباشرة.

وتتجلى مظاهر الحيدة في عدم وجود مصلحة للمختص بنظر الدعوى، وتوحيد المعاملة بين العاملين في إجراءات المحاسبة، وتوافر حسن النية لدى هيئة المحاسبة.

أولاً: انتفاء المصلحة في الدعوى:

من القواعد الراسخة في القانون الإنجليزي أن وجود المصلحة لدى الشخص المختص بنظر الدعوى يجعله غير صالح للفصل فيها، استناداً إلى قاعدة أن المرء لا يجوز أن يكون قاضياً في قضيته[3] (A man May not be a judge in his own cause).

وقد استقر العمل على أن وجود المصلحة المالية يحول دون نظر الدعوى، مهما كان المبلغ زهيداً ومهما كانت منزلة متخذ القرار، ومن السوابق القضائية

---

(1) وينير جرين، بيرتيل. المرجع السابق، ٢٤٥.

(2) الشوبكي، عمر محمد مرشد. المرجع السابق، ص ٢٨٤.

(3) Phillip, O. Hood. Paul Jackson. Constitutional and Administrative Law, Sixth Edition, 1978,P.603-604. Wade, H.W.R. OP. Cit., P.421.

الرائدة التي يستشهد بها، في المجال القضائي والقضايا الإدارية على السواء، سابقة رئيس القضاء كوتنهام، حيث نقض مجلس اللوردات الحكم لوجود مصلحة مالية لرئيس القضاء. ومما جاء في هذا الحكم "لا يوجد أحد لديه أدنى شك في أن اللورد كوتنهام يمكن أن يتأثر بمصلحته المالية، إلا أن الأهمية القصوى للقاعدة التي لا تجيز للمرء أن يكون قاضياً في قضيته تقتضي الحفاظ على قدسيتها، وسوف يكون لإلغاء هذا الحكم أثر ترحيبي كبير بالنسبة للمحاكم الدنيا عندما تعلم أن هذه المحكمة بصفتها المرجع القضائي النهائي قد اعتبرت حتى الحكم الصادر عن رئيس قضاة انجلترا لا يتفق مع أحكام القانون وقامت بإلغائه لأن لرئيس القضاء مصلحة مالية في ذلك. وبالإضافة إلى ذلك فإن هذا سوف يكون درسا للمحاكم الدنيا كي تحرص ليس فقط على أن لا تتأثر أحكامها بالمصالح الشخصية لأعضائها ولـكن لكي تتجنب أيضاً حتـى مجرد الظهور أن قراراتها يمكن أن تتأثر بذلك[1].

ويشترط للقضاء بوجود المصلحة المالية، ومن ثم إلغاء القرار، أن تكون المصلحة المالية شخصية ومباشرة، أما إذا كانت هذه المصلحة بعيدة أو منعزلة أو هي مجرد تخمين أو توقعات غير ثابتة، فإن ذلك لا يؤدي إلى التجريد من الأهلية لاتخاذ القرار وإلغائه[2].

ومن جهة أخرى، أن المصلحة المالية ليست هي الشكل الوحيد للمصلحة التي تحول دون إصدار القرار في دعوى المحاسبة، وإنما هناك حالات أخرى أهمها: وجود علاقة بين متخذ القرار وأحد الأطراف كالعلاقة الوظيفية أو المهنية أو علاقة القرابة أو الصداقة أو وجود عداء شخصي تجاه أحد الخصوم، أو اتخاذ

---

(1) Wade, H.W.R. OP. Cit., P.421. وتجدر الإشارة إلى أن مجلس اللوردات قد عاد ونظر الحكم المشار إليه من خلال استئناف قدمه صاحب الشأن، وقد جاء حكم المجلس فـي هـذه المرة مؤيداً للحكم الذي أصدره نائب رئيس القضاء وصدق عليه رئيس القضاء.

(2) الشوبكي، عمر محمد مرشد. المرجع السابق، ص ٢٨٨.

رجل الإدارة لقرار ثم مشاركته بعد ذلك في نظر الطعن ضد هذا القرار(١).

وهكـــــذا، فإذا توافرت المصلحة التي تبرر عدم الحيدة، فإنه يجـــوز إصـــدار أمـــر (Prohibition) للحيلولة دون نظر الدعوى، كما يمكن الطعن بالاستئناف في الحكم الصادر في الدعوى وإصدار الأمر بإلغاء ذلك الحكم(٢).

ثانياً: توحيد المعاملة:

يعتبر عدم توحيد المعاملة بين العاملين في إجراءات المحاسبة من قبيل عدم الحيدة في القانون الإنجليزي ومظهراً للتحيز، ويقتضي مبدأ توحيد المعاملة، تطبيق مبادئ المحاسبة على كافة العاملين دون تمييز، فلا يجوز للإدارة توقيع جزاء على أحد العاملين بسبب مخالفة معينة، ثم التغاضي عن هذه المخالفة إذا ارتكبها عامل آخر(٣).

ثالثاً: توافر حسن النية :

تتطلب الحيدة أن يتوافر في أعضاء هيئة المحاسبة حسن النية، وألا يجوز أن يكون الشاكي عضواً في هيئة المحاسبة الاستشارية التي تنظر الطعن في القرار النهائي بالفصل(٤).

---

(١) نفس المرجع، ص ٢٨٩. De Smith. S. A. OP. Cit., P. 243-258

(٢) الشوبكي،عمر محمد مرشد. المرجع السابق، ص ٢٨٥.

(٣) محارب،على جمعه. المرجع السابق، ص ٣٥٩-٣٦٠.

(٤) نفس المرجع، ص ٣٦٠.

المطلب الثاني

معاييـــر عـدم الحيــدة

من المسلم به أنه ليس كل أدعاء بالتحيز (أو عدم الحيدة) يحول دون اتخاذ القرار من قبل المختص بإصداره، وإنما يجب أن يستند الادعاء إلى احتمال حقيقي بوجود تحيز في رأي البعض، أو إلى الشك المعقول بوجود تحيز، في رأي البعض الآخر.

أولاً: الاحتمال الحقيقي بوجود التحيز (Real Likelihood of Bias)

ويعني أن تكون هناك على أقل تقدير إمكانية حقيقية بوجود تحيز تبرره وقائع القضية[١]، على أنه فضلاً عن الوقائع التي تم التوصل إليها وأكدها الشاكي، يجب أن يثبت الاحتمال الحقيقي بوجود التحيز، من خلال حقائق ووقائع أخرى يمكن إثباتها على ضوء معطيات القضية. ولهذا فإن الاحتمال الحقيقي بوجود التحيز من عدمه تقره الاحتمالات الراجحة المستمدة من الوقائع والظروف المحيطة باتخاذ القرار، وليس على أساس الانطباع المعقول لدى المتظلم أو الجمهور بصفة عامة[٢].

وإذا وجد الاحتمال الحقيقي بالتحيز، فإن ذلك يعتبر مبرراً كافياً، لدى أنصار هذا المعيار، لتجريد المختص من أهلية اتخاذ قرار المحاسبة وإلغائه.

ثانياً: الشك المعقول بوجود التحيز (Reasonable Suspicion of Bias)

يرى أنصار هذا المعيار، أن الشخص يكون غير محايد في اتخاذ القرار، إذا كان هناك شكاً معقولاً بوجود تحيز لديه، وهو ما تكون لدى الرجل العادي من انطباعات حول وجود تحيز بحسب ظروف القضية، وعلى ذلك، فإن معيار الشك

---

(١) De Smith. S. A. OP. Cit., P. 244-245.

(٢) الشويكي، عمر محمد مرشد. المرجع السابق، ص ٢٩٢-٢٩٣.

المعقول يعتمد على المظاهر الخارجية ويستند إلى الرأي القائل بأنه من الضروري أن يرى الناس العـــدل وهو يأخذ مجـــراه دون أي شك[1].

هذا وقد أخذ القضاء بمعيار الشك المعقول بوجود التحيز[2]. وعند الباحث أن عدم الحيدة يتحقق إذا كان هناك احتمالاً حقيقياً بوجود التحيز، وذلك أن البينة تقع دائماً على عاتق المدعي وليس على عاتق الغير بحسب ما يتكون لديه من انطباعات خاصة.

المطلب الثالث

الاستثناءات على مبدأ الحيدة[3]

قد تقوم احتمالات حقيقية بوجود التحيز، غير أن المختص بنظر الدعوى لا يرد، وذلك إذا نص القانون على استبعاد مبدأ الحيدة، أو تنازل صاحب الشأن عن إثارة الدفع بعدم الحيدة، وفي حالة الضرورة.

أولاً: استبعاد مبدأ الحيدة بنص القانون:

إذا كانت هناك احتمالات حقيقية تثير الشك حول الحيدة لدى متخذ القرار، فإنه يجوز تجريده من صلاحية اتخاذ هذا القرار، على أن هذه الإمكانية تزول إذا نص القانون على ذلك.

ثانياً: تنازل صاحب الشأن عن التمسك بمبدأ الحيدة:

ان تطبيق مبدأ الحيدة يمثل ضمانة جوهرية للعامل المتهم، كما سبق القول، غير أنه يجوز للعامل التنازل عن إثارة الدفع بعدم الحيدة وتثور هذه الحالة

---

(1) نفس المرجع، ص ٢٩٢.

(2) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) وينير جرين، بيرتيل. المرجع السابق، ص ٢٤٦. Wade, H. W. R. OP. Cit., P. 430.
الشوبكي، عمر محمد مرشد. المرجع السابق، ص ٢٩٤-٢٩٦.

غالباً بالنسبة للمحاكم التابعة للإدارة والتي تمارس اختصاصاً قضائياً للفصل في العديد من المنازعات.

هذا ويكون التنازل عن التمسك بعدم الحيدة في حالة موافقة العامل المتهم أو من يمثله على استمرار المحكمة الخاصة بالإدارة في الإجراءات، على الرغم من وجود المبررات التي تستدعي تجريد بعض أعضائها من المشاركة في اتخاذ القرار.

ثالثاً: حالة الضرورة:

يجوز في حالة الضرورة عدم تجريد المختص من أهلية اتخاذ القرار، على الرغم من وجود احتمال حقيقي بالتحيز لديه. وذلك إذا كان ليس بالامكان الاستغناء عن متخذ القرار، لكونه الوحيد الذي له سلطة اتخاذه.

ولعل من شأن عدم اتخاذ القرار على هذا النحو أن يؤدي إلى انهيار العدالة أو التنظيم الإداري.

والمثال التقليدي لإعمال حالة الضرورة، موافقة رئيس القضاء على إبداء طلب استئناف ضد الحكم الذي جرد رئيس القضاء نفسه من صلاحية النظر فيه.

المبحث الثاني

تسـبيب القـرار

على الرغم من أهمية التسبيب بالنسبة للعامل المتهم، وكونه يمثل أحد أسس الإدارة الجيدة، إلا أنه ليس هناك واجباً عاماً في القانون الإنجليزي تقضي بضرورة بيان أسباب اتخاذ القرار[1]. على أن القوانين التي تمنح السلطات العامة صلاحيات اتخاذ قرارات إدارية تلزمها في بعض الأحيان بإبداء الأسباب الموجبة لاتخاذ القرار، أما إذا فشلت الإدارة في إبداء الأسباب أو كانت هذه الأسباب غير صحيحة أو غير كافية فإن القرار يكون باطلاً، إذا كان السبب إلزامياً (جوهرياً) [2]، أما إذا كان هذا السبب توجيهياً (ثانوياً) فلا يؤدي إلى بطلان القرار[3].

ومن جهة أخرى، إذا بادرت الإدارة ببيان أسباب قرارها، ثم كشفت هذه الأسباب عن خطأ في الإجراء القانوني الذي تم إتباعه، فإن ذلك يؤدي إلى إلغاء القرار أو إلى إصدار أمر يقضي بإعادة السماع والفصل في الموضوع بموجب القانون[4].

وعلى أية حال، فإنه يجب أن تكون الأسباب في حالة إبدائها، واضحة وكافية، على أن تعتمد كفاية الأسباب على الوقائع المتعلقة بكل قضية على حده[5].

---

(1) De Smith. S. A. OP. Cit., P. 133. Bradley, A. W, K. D. Ewing, Constitutional and Administrative Law, Twelfth Edition, P.780.

(2) يجوز للإدارة رفض تسبيب القرار، مع وجود النص القانوني الذي يلزمها بـذلك، إذا كـان التسبيب يتعارض مع متطلبات الأمن القومي، كما أن للمحكمة الخاصة بالإدارة رفض الكشف عن الأسباب، إذا كان من شأن ذلك إلحاق الضرر بالشخص المعني مباشرة بقرار المحكمة، على أنه يجوز للمحكمة إصدار الأمر إلى الجهة الإدارية ومطالبتها بإبداء الأسباب. الشويكي، عمر محمد مرشد. المرجع السابق، ص ٢٧٣-٢٧٤.

(3) نفس المرجع، ص ٢٧٢.

(4) نفس المرجع، ص ٢٧٢-٢٧٣.

(5) نفس المرجع، ص ٢٧٣.

وفي حالة ما إذا أعطيت أسباب مقبولة وأخرى غير مقبولة، فإن القرار يكون سليماً شريطة أن تكون هذه الأسباب مستقلة عن بعضها وقابلة للانفصال[1].

هذا وإذا قامت جهة الإدارة بتسبيب قرارها، على الرغم من عدم وجود النص القانوني الذي يلزمها بذلك، فإن للمحكمة أن تراقب مدى صحة هذه الأسباب، ومما قضي به مجلس اللوردات في هذا الشأن "أن الوزير مسئول رسمي أناط به البرلمان صلاحية اتخاذ قرارات تؤثر في حقوق رعايا صاحبة الجلالة. فإذا لم يعط أي أسباب لقراره فإن للمحكمة أن تستنتج، عندما تبرر وقائع القضية ذلك، أنه لا توجد لديه أسباب صحيحة لاتخاذ قراره. وفي هذه الحالة تستطيع المحكمة إصدار أمر من أوامر التاج القضائية تطلب فيه بيان تلك الأسباب"[2].

---

(1) نفس المرجع، ص ٢٧٤.

(2) حكم مشار اليه في: نفس المرجع، ص ٢٧٥.

الفصل الثالث

الضمانات اللاحقة على صدور القرار

يتمتع العامل المتهم في القانون الإنجليزي بضمانات عديدة بعد صدور القرار، تتمثل في حق التظلم الإداري من القرار، وطلب التحكيم أمام مجالس محايدة، وتحريك المسؤولية السياسية للوزير، والتظلم القضائي من القرار، فضلاً عن الضمانات الأخرى التي تنص عليها التشريعات وعقود العمل والاتفاقيات الجماعية.

وعلى ذلك، فإن هذا الفصل ينقسم إلى خمسة مباحث كالآتي:-

المبحث الأول: التظلم الإداري من القرار

المبحث الثاني: طلب التحكيم أمام مجالس محايدة

المبحث الثالث: تحريك المسؤولية السياسية للوزير

المبحث الرابع: التظلم القضائي من القرار

المبحث الخامس: الضمانات الأخرى في التشريعات وعقود العمل والاتفاقيات الجماعية .

المبحث الأول

التظلم الإداري من القرار[1]

للعامل المتهم الحق في التظلم من القرار الصادر بالجزاء في حقه إلى السلطة الرئاسية الأعلى، باستثناء حالة ما إذا كان القرار قد صدر عن الوزير.

والتظلم الإداري يتدرج من رئيس مصدر القرار حتى يصل إلى الوزير الذي يمثل نهاية التدرج الإداري في الوزارة.

هذا وإلى جانب الرؤساء الإداريين قد يسند القانون التظلم إلى لجنة خاصة هي لجنة الطعن المستقلة التي تشكل عادة من ثلاثة أعضاء، يختار العاملون واحداً منهم، وتصدر هذه اللجنة توصيات غير ملزمة في موضوع التظلم.

وعلى أية حال، يجوز للرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرار الجزاء الصادر ضد العامل المتهم أو تعديله أو استبدال غيره به، إذا كان مخالفاً للقانون أو غير ملائم.

---

(1) الصروخ، مليكه. المرجع السابق، ص ٩٦-٩٧ حسن، عبد الفتاح. السلطة المختصة بتأديب العاملين، المرجع السابق، ٤٤-٤٥. محارب، علي جمعه. المرجع السابق، ص ٣٦١-٣٦٢.

المبحث الثاني

طلب التحكيم أمام مجالس محايدة(1)

يجوز للعامل المتهم أن يطلب عرض موضوع الجزاء للمناقشة أمام مجالس محايدة، وهي مجالس هوايتلي (Whitely Councils).

على أن العامل لا يستطيع طرح موضوع الجزاء على المجلس المختص مباشرة، وإنما يجب أن يكون ذلك بواسطة ممثلي اتحاد العاملين.

هذا ويصدر مجلس هوايتلي توصية بما توصل إليه حلاً للنزاع، أما إذا تعذر ذلك فيرفع المجلس الأمر إلى محكمة تحكيم الخدمة المدنية الذي يصدر حكماً ملزماً للأطراف.

---

(1) حسن، عبد الفتاح. السلطة المختصة بتأديب العاملين. المرجع السابق، ٤٥. الصروخ، مليكه. المرجع السابق، ص ٩٧.

المبحث الثالث

تحريك المسؤولية السياسية للوزير

إذا لم تجـد الوسائل السابقة في تحقيق الضمـان للعامل المتضرر من القـرار، فإن له- ولاتحاد العاملين - إثارة الموضوع أمام البرلمان بواسطة أحد الأعضاء وذلك بغرض تحريك المسؤولية السياسية للوزير[1].

ويعرف هذا الإجراء في النظم البرلمانية، بحق السؤال، الذي يجيز لكل من أعضاء البرلمان طلب إيضاحات حول مسألة معينة من الوزير المختص.

---

(1) حسن، عبد الفتاح. السلطة المختصة بتأديب العاملين. المرجع السابق، ٤٦. الصروخ، مليكه. المرجع السابق، ص ٩٧.

المبحث الرابع

التظلم القضائي من القرار[1]

تنبغي الإشارة بادئ ذي بدء إلى أن الضمانات القضائية محدودة في القوانين التي تأخذ بالنظام الإداري للمحاسبة، بحيث أن هذه الضمانات لا تمارس إلا إذا نص المشرع على إتباع إجراءات شكلية أو موضوعية معينة، فيجوز في هذه الحالة للعامل المتهم اللجوء إلى القضاء لمراقبة مدى احترام السلطة المختصة بالمحاسبة لما نص عليه المشرع.

وقد استقر القضاء الإنجليزي على بسط رقابته على القرارات غير المشروعة، استناداً إلى أسباب تجاوز حدود السلطة، وللخطأ الظاهر في تطبيق القانون أو في تفسيره، وذلك على التفصيل الآتي:-

أولاً: تجاوز حدود السلطة:

الأصل في القانون الإنجليزي أن القرار، أما أن يكون ضمن حدود السلطة، فيكون قراراً مشروعاً، وأما أن يكون خارج حدود السلطة، فيكون قراراً غير مشروع، ويجوز للمحكمة المختصة إلغاء القرار في الحالة الأخيرة.

ومن المتفق عليه لدى غالبية الفقهاء الإنجليز، أن القرار يكون متجاوزاً لحدود السلطة في حالات وجود عيب في الاختصاص، أو في الشكل والإجراءات، ومخالفة مبادئ العدالة الطبيعية، وإساءة استعمال السلطة.

---

(1) الشوبكي، عمر محمد مرشد. المرجع السابق، ص ٢٤٢ وما بعدها. الصروخ، مليكه. المرجع السابق، ص ٩٨،١٦٤-١٦٦. الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٨٣٩ وما بعدها.
Wade, H. W. R. OP. Cit., P. 38-46. Philips, O. Hood. Paul, Jackson. Op. Cit. P.595-615.

١- عيب عدم الاختصاص:-

يعني الاختصاص في القانون الإنجليزي، ممارسة سلطة التقرير المحددة قانوناً، ومن ثم فإن عيب عدم الاختصاص في هذا القانون، هو تجاوز حدود سلطة التقرير أو الإفراط في ممارستها، وذلك بتعدي السلطة الإدارية لنطاق وظيفتها من حيث المكان، أو قيام الموظف بعمل خارج ولايته المحددة ضمن نطاق زمني معين، أو ممارسته لعمل لا يقع ضمن حدود عمله من الناحية القانونية.

وهكذا فإذا صدر قرار الجزاء من غير مختص على النحو السابق، فإن هذا القرار يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً وغير قابل للتصحيح بإجراء لاحق ويمكن الطعن فيه دون التقيد بميعاد معين. وهذا ما ذهب إليه مجلس اللوردات، أما محكمة الاستئناف فقد ميزت بين نوعين لعدم الاختصاص هما: عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط، فاعتبرت القرار الصادر بالجزاء منعدماً ولا حاجة لإلغائه في الحالة الأولى وقابلاً للإبطال في الحالة الثانية.

٢- عيب الشكل والإجراءات:-

لا يشترط كقاعدة عامة أن يصدر القرار في شكل خاص أو بإتباع إجراءات معينة، اللهم إلا إذا نص القانون على ذلك، وفي هذه الحالة يجب احترام إرادة المشرع وإصدار القرار في الشكل وبالإجراءات المنصوص عليها قانوناً.

وقد سبق القول أن القضاء الإنجليزي يقضي ببطلان القرار إذا كان الإجراء إلزامياً (جوهرياً) أما إذا كان هذا الإجراء ذو طبيعة توجيهية (ثانوياً) فإن مخالفته لا تؤدي إلى البطلان.

٣- مخالفة مبادئ العدالة الطبيعية:-

لقد سبق القول ان مبادئ العدالة الطبيعية تتطلب سماع الطرف الآخر قبل اتخاذ أي إجراء من الإجراءات في مواجهته، وألا يكون المرء قاضياً في قضيته.

وعلى ذلك فإن إنكار أياً من هذه المبادئ يتيح لصاحب الشأن اللجوء إلى القضاء لإلغاء القرار الصادر في هذا الشأن.

ومن السوابق القضائية التي قضى فيها مجلس اللوردات بإلغاء القرار لانتهاك مبادئ العدالة الطبيعية، سابقة ردج ضد بلودين، حيث قدم المفتش ردج لمجلس محاسبة، وقد أصدر المجلس قراره بفصله من الخدمة دون أن يتاح له فرصة الدفاع عن نفسه، فتقدم بتظلم ضد القرار إلى وزير الداخلية، غير أن الوزير رفض طلبه، الأمر الذي أدى به إلى اللجوء إلى القضاء ناعياً على القرار مخالفته لمبادئ العدالة الطبيعية، وهو حق الدفاع، فقضى مجلس اللوردات بإلغاء قرار الفصل لهذا السبب.

٤- إساءة استعمال السلطة:-

يكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، في حالة استعمال متخذ القرار سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير مصرح له به قانوناً.

وقد استقر القضاء الإنجليزي على أن إساءة استعمال السلطة تتحقق في حالة مخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف، وعدم المعقولية الظاهر للقرار، وإهمال الإدارة للاعتبارات المناسبة عند اتخاذ القرار، أو تأثرها بالاعتبارات غير المناسبة عند اتخاذ القرار، وسوء النية لدى متخذ القرار.

٤/١- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:-

تتحقق إساءة السلطة لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، إذا سعى رجل الإدارة إلى تحقيق غرض لا يدخل في اختصاصه، إما لأن القانون لم ينط به تحقيقه وإما أنه لم يستعمل الوسائل المتاحة لتحقيق الغرض الذي يرمي إليه.

٤/٢- عدم المعقولية الظاهر:-

يجوز للمحكمة إلغاء القرار لإساءة استعمال السلطة إذا اتسم بعدم المعقولية، والقرار غير المعقول، هو القرار الذي لا يمكن أن يصدر من سلطة

تتصف بالتعقل والاتزان، وبعبارة أخرى أن القرار غير المعقول هو القرار غير المألوف الذي لا يمكن أن يؤيده إنسان سوى التفكير.

ويتضح من هذا المعنى إن معيار المعقولية يتصف بالمرونة، ولذلك يجب لإلغاء القرار، أن يكون عدم المعقولية ظاهراً، بحيث يستحيل معه قبول القرار، وقد مثل الفقه لعدم معقولية القرار، بالقرار الذي يقضي بفصل معلمة من الخدمة بسبب لون شعرها الأحمر.

٣/٤- الاعتبارات المناسبة والاعتبارات غير المناسبة:-

من المقرر أنه إذا أهملت الإدارة الاعتبارات المناسبة عند اتخاذ القرار، أو تأثرت باعتبارات لا يجوز أن تأخذها في الحسبان، فإن القرار الصادر في هذا الشأن يكون باطلاً ومتجاوزاً لحدود السلطة بسبب إساءة استعمال السلطة المقررة قانوناً[١].

ويراد بالاعتبارات المناسبة، الأمور الجوهرية التي يجب على الإدارة مراعاتها حفاظاً على سلامة القرار، أما الاعتبارات غير المناسبة، فهي الأمور والدوافع الخارجية التي يتعين على الإدارة إهمالها حفاظاً على سلامة القرار.

٤/٤- سوء النية:-

يكون القرار منطوياً على إساءة استعمال السلطة إذا صدر بسوء نية، يعني سوء النية انعدام الأمانة وتعمد الأذى أو اللجوء إلى الخداع والحيلة عند ممارسة السلطة.

وعلى ذلك، فإذا أتضح للمحكمة سوء النية لدى متخذ القرار، فانها تقضي بإلغاء القرار لهذا السبب.

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن القرار لا يبطل إذا لم تتأثر جهة الإدارة بالاعتبارات غير المناسبة أو كان الخطأ يسيراً بحيث لم يكن يؤثر على جوهر القرار.

ثانياً: الخطأ القانوني الظاهر:-

كما يمكن إلغاء القرار لتجاوز حدود السلطة، فإنه يمكن إلغاؤه أيضاً إذا كان مشوباً بخطأ قانوني ظاهر في ملف القرار أو القضية موضوع الطعن.

والخطأ القانوني الظاهر، عيب مستقل عن عيب تجاوز حدود السلطة، وذلك أن هذا الأخير يعني، من بين ما يعنيه، عدم الاختصاص، أما الخطأ القانوني الظاهر، فإن الجهة الإدارية تكون مختصة أصلاً باتخاذ القرار غير أنها تخطئ في تطبيق القانون أو تفسيره دون أن تتجاوز حدود اختصاصها.

هذا كما أن القرار المشوب بعيب الخطأ القانوني الظاهر، يكون قابلاً للإبطال وليس منعدماً كما هو الحال في عيب تجاوز حدود السلطة. فضلاً عن أن القرار المعيب بالخطأ القانوني الظاهر، يلغى بأمر رفع اليد فقط[1]، أما القرار المتجاوز لحدود السلطة فيلغى فضلاً عن ذلك عن طريق إصدار الأمر الزجري[2]أو الحكم التقريري[3] أو أمر المنع[4] أو عن طريق أمر الضبط والإحضار[5] .

---

(1) أمر رفع اليد أو أمر الإلغاء: هو أمر يطلب صاحب الشأن من المحكمة المختصة إصداره إذا كانت مصلحته قد تأثرت بصورة خاصة من القرار المطلوب إلغاؤه.

(2) الأمر الزجري: أمر يطلب النائب العام إصداره في الدعاوى التي يرفعها من أجل حماية الحقوق والمصالح العامة، ولمنع السلطات العامة من تجاوز حدود اختصاصاتها.

(3) الحكم التقريري: حكم يطلب صاحب الشأن فضلاً عن النائب العام من المحكمة المختصة إصداره إذا تأثرت حقوقه الخاصة من القرار المطعون منه. ومن ثم إعلان بطلان القرار كما هو الحال في قضية ردج ضد بلودين السابقة.

(4) أمر المنع: أمر يطلب صاحب الشأن من المحكمة المختصة إصداره من جراء تأثر مصلحته الشخصية بسبب تجاوز الإدارة للقانون أو كونها على وشك أن تتجاوزه، ومن ثم فإن هذا الأمر يحول بين الإدارة وبين اتخاذ قرارها أو يمنعها من اتخاذ هذا القرار في المستقبل.

(5) أمر الضبط والإحضار: أمر يصدر عن المحكمة العليا إلى مسئول معين بناء على طلب صاحب الشأن، وذلك بهدف إحضار المستدعى أمام المحكمة والنظر في قضيته لإنقاذه من الاعتقال غير المشروع. أنظر للمزيد عن هذه الأوامر أو التدابير في: الشوبكي، عمر محمد مرشد. المرجع السابق، ص ١٩٥ وما بعدها.

ويشترط في الخطأ القانوني الذي يلغى بموجبة القرار أن يكون ظاهراً أو واضحاً في ملف القرار أو القضية و إلا فلا يؤدي الخطأ إلى إلغاء القرار.

ومن السوابق القضائية تطبيقاً لعيب الخطأ القانوني الظاهر ما قضت به محكمة الاستئناف من "أن محكمة مجلس الملك تملك اختصاصاً موروثاً للرقابة على قرارات الجهات الإدارية والمحاكم الدنيا ليس من خلال اختصاصها الاستئنافي فقط وإنما من خلال اختصاصها الإشرافي أيضاً المتمثل في إعادة النظر في هذه القرارات. وتمتد هذه الرقابة لتشمل بنطاقها ليس فقط الإبقاء على الجهات المذكورة ضمن حدود اختصاصها، وإنما لرقابة مراعاتها للقانون من حيث تفسيره وتطبيقه، ووسيلة المحكمة في ذلك هي أمر الإلغاء المعروف بأمر رفع اليد".

المبحث الخامس

الضمانات الأخرى في التشريعات وعقود العمل والاتفاقات الجماعية(1)

فضلاً عن الضمانات السابقة، هناك ضمانات أخرى تنص عليها التشريعات وعقود العمل والاتفاقات الجماعية التي تعقد بين العاملين وأصحاب العمل.

أولاً: الضمانات المنصوص عليها في التشريعات:

تعد القيود التي تفرضها التشريعات بمثابة ضمانات للعاملين، ومن هذه القيود ما نص عليه قانون النقل لسنة ١٨٩٦م، حيث حظر هذا القانون أن يكون الجزاء في شكل خصم من المرتب، كما اعتبر عقود العمل التي تتضمن نصوصاً تخول الخصم من المرتب أو التنازل عن جزء منه باطلة.

ثانياً: الضمانات المنصوص عليها في عقود العمل:

توفر عقود العمل ضمانات للعاملين، يتعين على صاحب العمل مراعاتها، وتتمثل هذه الضمانات فيما يلي:-

١- لا يجوز لصاحب العمل توقيع جزاء منصوص عليه في عقد العمل على العامل المتهم ما لم يخل بالعقد وهذا ما يعني لا جزاء بدون مخالفة.

٢- لا يجوز لصاحب العمل توقيع جزاء غير منصوص عليه في العقد، وإن كان هذا الجزاء لا يتعارض مع الحقوق التعاقدية للعامل.

٣- لا يجوز إيقاف العامل عن العمل مع حرمانه من الأجر أو المرتب ما لم يكن هذا الجزاء منصوصاً عليه في عقد العمل، و إلا اعتبر ذلك إخلالاً بحق العامل في الحصول على الأجر أو المرتب بموجب العقد.

---

(1) محارب،علي جمعه. المرجع السابق، ص ٣٦٥ وما بعدها.

٤- لصاحب العمل توقيع الجزاء دون أن يترتب على ذلك إخلال بالعقد أو ينطوي على تعارض مع الحقوق التعاقدية للعامل المتهم.

ثالثاً: الضمانات المنصوص عليها في الاتفاقات الجماعية:

وضع المشرع ضوابط للاتفاقات الجماعية، بموجب قانون علاقات العمل لسنة ١٩٧٤م، وهي تمثل قيوداً على ممارسة سلطة المحاسبة الموكلة لأصحاب العمل، ويحال إلى تلك الضوابط في عقود العمل.

ومما نصت عليه المادة ١٨ من قانون علاقات العمل الضوابط التالية:-

١- يجب أن تكون عقود العمل التي تبرم على هدى الاتفاقات الجماعية مكتوبة.

٢- أن يتضمن عقد العمل نصاً صريحاً يقضي بأن تكون لائحة المحاسبة متفقة مع ما يتطلبه القانون.

٣- أن يبرم عقد العمل بين صاحب العمل والعامل والنقابة التي يتبع إليها العامل.

٤- أن يتاح للعاملين المعرفة بقواعد المحاسبة.

٥- لا يجوز استبعاد الموظف عن عمله إلا بسبب سوء السلوك، وذلك أن من متطلبات تعيين الموظفين حسن السير والسلوك.

الباب الثالث

ضمانات المحاسبة في القانون المصري

نص المشرع واستقر الفقه والقضاء في مصر على الضمانات التي تكفل للعامل المتهم عدالة المساءلة الإدارية، ويمكن للباحث تقسيم هذه الضمانات، إلى ضمانات سابقة على صدور القرار، وضمانات مصاحبة لصدور القرار، وضمانات لاحقة على صدور القرار.

وفيما يلي بيان ذلك في ثلاثة فصول متتالية كالآتي:-

الفصل الأول: الضمانات السابقة على صدور القرار

الفصل الثاني: الضمانات المصاحبة لصـــدور القرار

الفصل الثالث: الضمانات اللاحقة على صدور القرار

الفصل الأول

الضمانات السابقة على صدور القرار

تتمثل الضمانات السابقة على صدور القرار، في ضمانات التحقيق وضمانات المحاكمة، وعليه فان الدراسة في هذا الفصل ستكون في مبحثين على النحو التالي:-

المبحث الأول: ضمانات التحـــقيق

المبحث الثاني: ضمانات المحاكمة

المبحث الأول

ضمانـــات التحقيـــق

بالنظر لما قد يسفر عن التحقيق من آثار تتسم بالخطورة، فان هناك ضمانات تكفل للعامل المتهم عدالة التحقيق، وتتمثل هذه الضمانات في مواجهة العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وتوافر الحيدة في التحقيق وكتابة إجراءات التحقيق.

وهذا ما يفصله الباحث في أربعة مطالب كما يلي:-

المطلب الأول: المواجهـــــــــة

المطلب الثاني: كفالة حق الدفـــاع

المطلب الثالث: الحيدة في التحقيق

المطلب الرابع: كتابة التحقيـــق

المطلب الأول

المواجهـــــــة

تعد المواجهة أحد الضمانات الأساسية في التحقيق، بحيث يترتب على عدم استيفائها للعامل المتهم بطـــلان التحقيق[1]. وتكـــون المواجهة، وفقاً لقضاء المحكمـــة الإدارية العـــليا، بـــ "إيقاف العامل على حقيقة التهم المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكاب المخالفة.."[2].

وتكمن أهمية هذا الإجراء في تمكين العامل المتهم من الإدلاء بما لديه من إيضاحات وتقديم ما بيده من المستندات والأدلة الأخرى للدفاع عن نفسه في التحقيق.

ويشترط في المواجهة أن تتم في صراحة ووضوح[3]، وذلك أن من شأن

---

(1) قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأنه "..من المقرر أن مواجهة الموظـــف بالمخالفـــة المسندة إليه تعتبر من الضمانات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيق وذلك وفقا لما اســـتقر عليه قضاء هذه المحكمة، لأنه يتعين مواجهة العامل على حقيقة التهمة المسندة إليـــه وأحاطتـــه علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكاب المخالفة.. ومن ثم فان مخالفة هذا الإجراء تؤدي إلى بطلان التحقيـــق..".عطية، نعيم، حسن الفكهاني.الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٩، المرجـــع السابق، طعن رقم ١٣٩٩ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٦/١٠/٢٨م، ص ٤٤٥.

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليـــا، الـــسنة ١٣، طعـــن رقـــم ٤٣٠ السنة ٩ق جلسة ١٩٦٧/١٢/٢٦م، المرجع السابق، ص ٢٧٣.

(3) تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ١٩٩٢/١/٢٥م أنه "..من المقرر في مجـــال التأديب أن سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم وأول هـــذه المقومات ضرورة مواجهة المتهم في صراحة ووضوح بالمآخذ المنسوبة إليـــه والوقـــائع المحددة التي تمثل تلك المآخـــذ وأن تتاح له فرصة الدفاع عن نفسه إزاء ما هو منسوب إليه بسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي ومناقشة شهود عن سمعت شهادتهم من شهود الإثبات". عطية، نعيم. حسن الفكهاني.الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٩، الطعن رقـــم ١١٣٤ لسنة ٢٣ ق، المرجع السابق، ص ٤٧٣.

الأسئلة العامة التي لا تفيد الاتهام أن توحي للعامل بأنه غير متهم، فيقدم إجاباته بغير اكتراث أو حجج مقنعة، الأمر الذي يوقعه في دائرة العقاب، في حين أنه قد يكون بريئاً[1].

وللمواجهة في التحقيق صورتان هما: الاستدعاء للتحقيق والإطلاع على ملف التحقيق.

أولاً: الاستدعاء للتحقيق:

نص المشرع واستقر القضاء على ضمان حق المواجهة، بأن تكون إجراءات التحقيق في حضور العامل المتهم. حيث نصت المادة ٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته".

ونصت المادة ٦٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٥٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".

ويترتب على عدم استدعاء العامل المتهم للتحقيق معه بطلان التحقيق[2]. وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن "..**التحقيق الذي يتم مع الموظف أو العامل دون أن يسبقه استدعاء صحيح كي يدلى بأقواله في التحقيق، يترتب عليه أن التحقيق يكون مشوباً بعيب شكلي يبطله ويبطل قرار الجزاء المترتب عليه.**

---

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، بدون ناشر، بدون مكان، ٢٠٠٣م، ص ١٣٠.

(2) ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ١٧٩.

ومن حيث أنه لما كان ما تقدم وكان الثابت من الأوراق أن التحقيقات التي أجرتها الشئون القانونية بمديرية الطب البيطري بمحافظة الدقهلية قد تمت في غيبة المطعون ضده دون علمه، وإذ لم يتم استدعاؤه للتحقيق معه، وقد خلت الأوراق من ثمة دليل على استدعائه، **ومن ثم فان التحقيقات التي أجريت قبل إصدار القرارات المطعون فيها تكون باطلة مما يستتبع بطلان القرارات التي استندت إليها، وإذا قضى الحكم المطعون فيه بإلغاء قرارات الجزاء المطعون فيها، فانه يكون قد أقام قضاءه على أساس سليم من الواقع والقانون.**

ولا يغير من ذلك ما ذهب إليه الطاعن من أنه تم استدعاء المطعون ضده، إذ أن الإستدعاءات التي يشير إليها الطاعن، هي صورة ضوئية لا تفيد علم المطعون ضده من خلال توقيعه بالعلم عليها، أو توافر الشهود على رفض استلامها، ممل يهدر قيمتها، كما أن الورقة التي خط عليها أن المطعون ضده امتنع عن استلام إشارة الاستدعاء هي ورقة مجهولة الهوية وغير موقعة من أحد يمكن نسبتها إليه حتى يمكن الاعتداد بها، ومن ثم فان الطعن على الحكم المطعون فيه يكون قد جاء على غير سند صحيح من الواقع والقانون ويقين لذلك القضاء رفضه"(١).

ومن جهة أخرى، إذا تم استدعاء العامل المتهم للتحقيق معه وامتنع عن الحضور، أو حضر جلسة التحقيق وامتنع عن الإدلاء بأقواله، فانه يجوز السير في إجراءات التحقيق، ولا يجوز له الطعن فيما بعد في قرار الجزاء بدعوى الإخلال بحق الدفاع، بل أن هذا المسلك يعتبر مخالفة إدارية، فضلاً عما ينطوي عليه من تفويت العامل لفرصة الدفاع عن نفسه(٢).

---

(١) الطعن رقم ٣٧٤٥ لسنة ٤٢ ق، جلسة ١٩٩٩/١١/٢٧م. حكم مشار إليه في: البهي، سمير يوسف. المرجع السابق، ص ١٥٣-١٥٥.

(٢) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ١٣٨-١٣٩.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص إلى أن "امتناع الطاعن بغير مبرر صحيح عن إبداء أقوالة أمام الجهة الإدارية المختصة بالتحقيق فضلاً عن تفويت فرصة الدفاع عن نفسه ينطوي على مخالفة تأديبية في حقه لإصراره على عدم الثقة بالجهات الرئاسية على نحو ينال مما يجب على الموظف أن يوطن نفسه عليه من توقير لهذه الجهات والتشكيك بجدارتها في ممارسة اختصاصاتها الرئاسية قبله"(١).

ثانياً: الإطلاع على ملف التحقيق:

من المسلم به أن كل تحقيق ينتهي بإعداد ملف، يحتوي على البيانات والمستندات المتعلقة به، ويحق للعامل المتهم الإطلاع على هذا الملف، حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه. وقد نصت على هذا الحق المادة ٩٠ من كل من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن موظفي الدولة والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بأن للموظف أن يطلع على التحقيقات التي أجريت والأوراق المتعلقة بها(٢).

هذا كما نصت المادة ١٦ من اللائحة الداخلية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "لا يجوز لأصحاب الشأن الإطلاع على أوراق التحقيق إلا بعد الانتهاء منه".

ويجب، تطبيقاً لحق الإطلاع على الملف، إعطاء العامل المتهم مهلة كافية بعد الإطلاع، على أن يكون ذلك بناء على طلبه(٣).

---

(١) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٤٢، الطعن رقم ٤٨٠ لسنة ٣٦ ق، جلسة ١٨/٥/١٩٩٦م، المرجع السابق، ص ٨٤٩.

(٢) لم ينص أياً من قوانين العاملين المدنيين بالدولة اللاحقة على حق العامل في الإطلاع على ملف التحقيق الذي أجري معه، حتى يتمكن من تحضير دفاعه، على أنه مع ذلك يجب على السلطة المختصة إتاحة الفرصة للعامل المتهم لممارسه هذا الحق، حتى ولو لم يرد به نص، لأنه من المبادئ العامة للقانون. الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص ٢٦٩.

(٣) محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٤٤٠.

وعلى أية حال، فان الإطلاع على الملف من الضمانات الجوهرية للعامل المتهم في التحقيق، ويترتب على إغفاله بطلان التحقيق وما قام عليه من قرار، للإخلال بحق الدفاع. وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد أنه "حتى يستطيع العامل أن يدلي بأوجه دفاعه وتحقيق هذا الدفاع يستوجب الإطلاع على الأوراق والمستندات.. مخالفة هذه الإجراءات يؤدي إلى بطلان التحقيق والقرار الذي قام عليه"(١).

المطلب الثاني

كفالـــة حـــق الدفـــاع

إن حق الدفاع ضمانة هامة وأساسية لكل متهم يواجه إجراءات التحقيق، ولذلك فقد حرص المشرع المصري على النص صراحة على هذا الحق. حيث نصت المادة ٦٩ من دستور سنة ١٩٧١م على أن "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول".

ونصت المادة ٥٨ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أنه "يحرم على الرئيس الإداري المختص توقيع جزاء على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه".

ونصت المواد ٦٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٥٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".

---

(١) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٤٢، الطعن رقم ٣١٤٤ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٥/٥/١٦م، المرجع السابق، ص ٩٠٩.

وقد ذهب القضاء الإداري من جهته إلى أنه "١- يخلص من استقراء النصوص الواردة في شأن تأديب الموظفين في كل من قانون نظام موظفي الدولة وقانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية أنها تهدف في جملتها إلى توفير ضمانة سلامة التحقيق وتيسير وسائل استكماله للجهة القائمة به، بغية الوصول إلى إظهار الحقيقة من جهة ولتمكين الموظف المتهم من جهة أخرى من الوقوف على عناصر هذا التحقيق وأدلة الاتهام لإبداء دفاعه فيما هو منسوب إليه، وكل ما ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته بأن تتوافر فيه ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة **وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة**"[١].

وفضلاً عما نص عليه المشرع وحكم به القضاء، فان حق الدفاع يطبق حتى ولو لم يرد به نص، باعتباره من المبادئ العامة للقانون[٢].

ويقتضي حق الدفاع تمكين العامل المتهم من إبداء أقواله وملاحظاته كتابة أو شفاهة في التحقيق، وسماع من يريد شهادتهم من شهود النفي[٣] وتقديم ما لديه

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، العدد الأول من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩م إلى آخر يناير سنة ١٩٦٠م، القضية رقم ١٠٠٤ لسنة ٥ القضائية، جلسة ١٩٦٠/٢/٢٧م، ص ٤٩٤.

(٢) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٣١٠.

(٣) حكمت المحكمة الإدارية العليا ببطلان التحقيق لعدم سماع شهود دفاع العامل المتهم بأن "حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية ومن بينها حتمية مواجهة المتهم بما نسب إليه وسماع دفاعه مع تحقيق هذا الدفاع. فإذا لم يستمع المحقق إلى أقوال من ذكرهم الشاكي في أقواله واتهاماته للطاعن، كما لم يستمع للشهود الذين طلب الاستماع إلى شهادتهم، وبرغم ذلك انتهى في تحقيقه إلى إدانة الطاعن دون سند مستخلصاً استخلاصاً سليماً وسائغاً من واقع أوراق التحقيق، الأمر الذي يجعل التحقيق مشوب بخلل جسيم بحق الطاعن في الدفاع عن نفسه، ومن ثم يكون هذا التحقيق قد فقد أهم أركانه الجوهرية التي تفترضها طبيعته من بحث جدي موضوعي محايد ونزيه لبلوغ الحقيقة وهذا يؤدي إلى بطلانه". الطعن رقم ٢١٨٠ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٨٨/١٠/٢٩م. حكم مشار إليه في: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٠٤-٢٠٥.

من المستندات أو التقارير التي تقود إلى الحقيقة[1].

وعلى الرغم من عدم النص على حق العامل المتهم في الاستعانة بمحام في التحقيق، إلا أنه يجوز ذلك، لكون أن ممارسة هذا الحق يمثل امتداداً لحقوق الدفاع بصفة عامة[2].

هذا كما أن تمكين المتهم من الاستعانة بمحام خلال مرحلة التحقيق من شأنه أن يساعد على الكشف عن وجه الحقيقة في المخالفات التي يجري التحقيق بشأنها، كما يساعد المتهم على أوجه دفاعه، وقد يؤدي ذلك إلى إقناع الجهة التي تتولى التحقيق بوجهة نظره، وقد ينتهي الأمر بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخففة بدلاً من إحالة المتهم إلى مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية، ومما تتسم به إجراءاتها من بطء شديد وما تستغرقه من وقت طويل، وقد ينتهي الأمر ببراءة المتهم أو توقيع عقوبة هينة لا تتفق، وخطورة الإحالة إلى المحكمة التأديبية.

وفي الواقع أن استعانة المتهم بمحام لمساعدته فيما يجري معه من تحقيقات، تمثل ضرورة لممارسة حق الدفاع على الوجه الأمثل، فالمتهم قد لا يتمكن في غالب الأحيان من القيام بمهمة الدفاع عن نفسه، لأسباب قد يكون مرجعها تكوينه الشخصي أو تأهيله العلمي أو ما يعانيه من خوف وتوتر من جراء مثوله أمام محقق يصوب سهام الاتهام نحوه، وهنا تكون استعانته بمحام ضرورة تقتضيها حاجته للدفاع عن نفسه بواسطة شخص مؤهل علمياً ومهنياً للإضطلاع بمهمة الدفاع، حيث يؤدي قيام المتهم بالدفاع عن نفسه وهو بهذه الأوصاف إلى تخبطه وربما إلى إلصاق الاتهام بنفسه مما يستتبع إدانته في حين أنه برئ وإذا كان في الاستعانة بمحام مصلحة للمتهم، فان فيها تحقيقاً للغاية من التأديب بصفة

---

(1) بركات، عمرو فؤاد أحمد. المرجع السابق، ص ٢٩٣.

(2) علوب، حسن محمد. استعانة المتهم بمحام في القانون المقارن، رسالة دكتوراة، دار النشر للجامعات المصرية، بدون مكان، ١٩٧٠م، ص ٧٠.

عامة وهو الكشف عن وجه الحقيقة، حتى يلقى المذنب الحقيقي عقابه ويمتنع عن أن يعيث فساداً في الحياة الإدارية، الأمر الذي تتحقق معه مصلحة المرفق، والصالح العام بصفة عامة"[1].

وخلاصة ما تقدم، فان كفالة حق الدفاع في التحقيق، تتطلب تيسير كافة الوسائل التي تتيح للعامل المتهم رد الاتهام المنسوب إليه، ومن شأن عدم الوفاء بذلك أن يكون القرار الصادر بالجزاء باطلاً. ومما قضت به المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن: "ومن حيث أنه من الأمور المستقر عليها أنه يجب قبل توقيع **الجزاء على العامل إجراء تحقيق تسمع فيه أقوال العامل وتحقيق أوجه دفاعه التي يبديها في معرض دفع الاتهام المنسوب إليه فإذا ما طلب سماع شهود نفي للواقعة أن يحقق دفاعه هذا بسماع أقوال هؤلاء الشهود حتى تتضح الحقيقة فإذا لم يتضمن التحقيق هذه الأسس يتسم بالقصور.**

ومن حيث أنه وقد ثبت على النحو آنف الذكر أن الطاعن قد ذكر أنه بينه وبين الشاكي والشهود خلافات حيث تقدم ضدهم بشكاوى كانت محل تحقيق كما أنه طلب سماع شهادة طارق حمودة كشاهد نفى للواقعة المنسوبة إليه **إلا أن المحقق في التحقيق لم يحقق أوجه الدفاع هذه فلم يضم أوراق التحقيق في الشكاوى التي أدعى الطاعن أنه تقدم بها ضد المذكورين حتى يتحقق من مدى صدق الطاعن في هذا الذي يدعيه كما أنه لم يسمع شهادة شاهد النفي الذي طلب الطاعن سماع شهادته والذي لو سمع شهادته لربما تغير الموقف بالنسبة لثبوت المخالفة في حق الطاعن وعلى ذلك يكون التحقيق الذي أجري مع الطاعن به إخلال جسيم بحق الطاعن لبلوغ الحقيقة مما يترتب عليه عدم الاعتداد بهذا التحقيق وإذ صدر قرار الجزاء المطعون فيه استناداً إلى هذا التحقيق المشوب بالقصور فإنه يكون قد صدر باطلاً لقيامه على تحقيق باطل وبذلك يكون مخالفاً للقانون**

([1]) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ١٤٧-١٤٨.

متعين الإلغاء"[1].

وتقول المحكمة الإدارية العليا في حكم أخر "..إن التحقيق لم يتضمن سماع تعقيب أعضاء لجنة الفحص على هذا الدفاع بهدف التحقق من مدى صحة ما أدعاه الطاعن، فانه يكون قد قصر في تحقيق وجه جوهري من أوجه دفاع الطاعن على نحو يعيب التحقيق ومن ثم يعيب ما بني عليه من إدانة ذلك أن الإدانة التي تبنى على نتيجة تحقيق لم تتوفر فيه للمتهم ضمانة تحقيق أوجه دفاعه ووقوعه تكون مبنية على أساس فاسد لا يصلح للبناء عليه.

ومن حيث أن الحكم المطعون فيه قد أدان الطاعن عن هذا الاتهام دون أن تتاح له ضمانة تحقيق وجه الدفاع الذي أبداه، فانه يكون قد صدر في هذا الشأن معيباً، إذ يتعين القضاء بتبرئة الطاعن من هذا الاتهام"[2].

هذا ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا أيضاً حكمها بأن "..التحقيق الذي أجري مع الطاعن وصدر على أساسه القرار المطعون فيه قد اكتفى فيه المحقق بسماع أقوال الشاكي ضد الطاعن ورغم ما نسبه الشاكي إلى الطاعن من أفعال وأقوال تمس كفاءته وجدارته في عمله وكرامته في صميم تخصصه كجراح وأستاذ للجراحة حيث صور الطاعن بصورة من لا يعرف مهنته وينسب لنفسه إجراء جراحات يجريها غيره مما يساعدونه في إجراء العمليات الجراحية فضلاً عن الإساءة بالقول لزملائه ورؤسائه وهذه الاتهامات خطيرة وجسيمة تفقد الطاعن لو صحت وليس فقط احترام زملائه وتلاميذه ولكن أيضاً تفقده الصلاحية لأداء واجبات وظيفته فنياً وخلقياً ورغم كل تلك الخطورة فان المحقق لم يستمع إلى

---

(1) الطعن رقم ٤٧٥٣ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٤/١٢/٢٠م. حكم مشار إليه في: أبي العينين، محمد ماهر. قضاء التأديب في الوظيفة العامة، بدون ناشر، بدون مكان، ٢٠٠٤م، ص ٤٥٨.

(2) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٩، الطعن رقم ٢١٢٤ و ٢١٢٦ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩٠/٥/١٩م، المرجع السابق، ص ٤٦٥.

أقوال من ذكرهم الشاكي في أقواله واتهامه للطاعن كما لم يسمع الشهود الذين طلب الطاعن سماع شهادتهم وانتهى المحقق دون سند مستخلص استخلاصاً سليماً وسائغاً من واقع أوراق التحقيق إلى إدانة الطاعن وعليه فان هذا التحقيق قد إصابة الإخلال الجسيم بحق الطاعن في الدفاع عن نفسه حيث لم يتناول بحث وتحقيق مدى صحة الاتهامات الموجهة للطاعن من أقوال غير من ردد هذه الاتهامات أو من الأوراق والمستندات ولم يعن بفحص ومناقشة دفاع الطاعن وتحقيقه عما نسب إليه واكتفي بإثبات أقوال الشاكي ضده ومن ثم يكون قد فقد هذا التحقيق أهم أركانه الجوهرية التي تفرضها طبيعته من بحث جدي موضوعي ومحايد ونزيه لبلوغ الحقيقة مما يترتب عليه عدم الاعتداد بهذا التحقيق ويكون من ثم القرار المطعون فيه قد صدر باطلاً لقيامه على تحقيق باطل"[1].

---

(1) الطعن رقم ٢١٨٠ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٨٨/١٠/٢٩م. حكم مشار إليه في: أبي العينين، محمد ماهر. المرجع السابق، ص ٤٥٦-٤٥٧.

المطلب الثالث

الحيــدة فــي التحقيــق

تتجلى الفكرة الأساسية لمبدأ الحيدة، في ضرورة تجرد السلطة المختصة بالتحقيق، سواء أكانت الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية، من مظاهر التحيز والميل عند إجراء التحقيق، وذلك أنه من أسس تحقيق العدالة اطمئنان العامل المتهم إلى حيدة ونزاهة من يتولى التحقيق معه في المخالفة المنسوبة إليه.

وقد نصت المادة ١٨ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية على أنه "..وعلى أعضاء النيابة بصفة عامة المحافظة على سمعتهم والبعد عن الميل والهوى وكل ما من شأنه زعزعة الثقة في حيدتهم".

وأضافت المادة ٢٠ من التعليمات أنه "يحظر على عضو النيابة التدخل لدى زملائه لصالح أحد عند تناولهم التحقيقات رفعاً للحرج ونأياً عن مظنة المجاملة أو الميل في التصرفات".

هذا كما حكم القضاء بـــ "أن التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة.

ومن حيث أن استظهار وجه الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أي ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم سواء كانت هذه الميول لجانبهم أو كانت في مواجهتهم إذ أن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيدة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق في مجرى غايته الحق والحقيقة والصالح العام الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يمثل للتحقيق من أنه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق بأن يكون موجهاً في اتجاه استظهار الحقيقة أياً كان موقعها لا ينبغي لها وجهة يرضاها سوى مرضاة الله ملتزماً تطبيق محايد وموضوعي للقانون...

ومن حيث أن التجرد الواجب توافره في المحقق بحكم الأصول العامة المنتسبة إلى القواعد العليا للعدالة لا ينبغي أن يدنو عن القدر المتطلب في القاضي لأن الحكم في المجال القضائي جنائياً كان أو تأديبياً إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيدته كما يستند إلى أمانة القاضي ونزاهته وحيدته سواء بسواء.

ومن أجل ذلك فان ذات القواعد والضمانات الأساسية الواجب توافرها في شأن صلاحية القاضي للفصل في الدعوى هي الواجب توافرها أيضاً في شأن صلاحية المحقق الذي يتولى إجراء التحقيق لما تقدم من اعتبارات.."[1].

وهكذا، فإذا توافر أي مظهر لعدم الحيدة في المحقق، فان هناك وسائل تكفل للعامل المتهم الحيدة في التحقيق.

وعلى ضوء ما تقدم، فإن الباحث يناقش مظاهر الحيدة في التحقيق، ووسائل كفالة الحيدة في التحقيق، فيما يلي:-

أولاً: مظاهر الحيدة في التحقيق:

يكون المحقق غير صالح لمباشرة التحقيق، إذا كانت هناك ثمة دلائل تشير إلى عدم قدرته على التصرف بروح موضوعية ومحايدة. ولمبدأ الحيدة في التحقيق جانبان: [2] الأول موضوعي يتعلق بسلوك المحقق مع العامل المتهم أثناء التحقيق، إذ هناك محاذير وقيود يجب على المحقق ألا يتجاوزها عند مباشرته للتحقيق، أما الجانب الثاني لمبدأ الحيدة فهو الجانب الشكلي، حيث يتم التثبت من هذا المبدأ في شخص المحقق نفسه. فمن الجانب الأول، يجب على المحقق، الامتناع عن القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة العامل المتهم بما يدفعه إلى قول ما لا يريد

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٣/٥/١٩٨٩م. حكم مشار إليه في: النهري، مجدي مدحت إبراهيم. قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص ١١٣-١١٥.

(2) أبي للعينين، محمد ماهر. المرجع السابق، ص ٤٤٧.

أن يقوله أو يتدخل في إجاباته. إذ أن القاعدة العامة التي تحكم توجيه الأسئلة هي أن تترك للعامل المتهم الحرية الكاملة في الإجابة على الأسئلة، بحيث يكون قد قصد فعلاً أن يدلي بما ذكره، دون أن يرجع ذلك لأي سبب آخر(١).

وبناء على ذلك، لا يجوز ممارسة الضغط على العامل المتهم أثناء التحقيق، سواء أكان هذا الضغط في صورة إكراه معنوي، كالتهديد بطلب الوقف عن العمل، أو في صورة إغراء، كالوعد بعدم المحاكمة الجنائية أو التدخل في تخفيف العقاب، إذا كـــان الفعــل يشكل جريمة جنائية(٢). وقد نصت المادة ٣٧ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية على هذا المعنى بأنه"لا يجوز لعضو النيابة أن يعد المخالف بالتدخل في تخفيف العقاب عنه وحفظ التحقيق بقصد الوصول إلى اعتراف منه".

ويجب على المحقق عدم التدخل بأي صورة تؤثر على تلقائية العامل المتهم في الإجابة على الأسئلة التي توجه إليه. ولذلك يحظر على المحقق توجيه الأسئلة الإيحائية للعامل المتهم(٣)، وهي الأسئلة التي تحمل في طياتها الإجابة التي يسعى المحقق للحصول عليها، حيث يفاجأ العامل المتهم بهذه الأسئلة ولا يكون أمامه فرصة سوى التسليم بها، بغض النظر عن إرادته في هذا الشأن(٤).

أما من الجانب الثاني، فيجب أن يكون المحقق مستقلاً وغير تابع للرؤساء في الجهاز الإداري(٥)، ومتجرداً من الميول والهوى والنزعات الشخصية، سواء أكانت لمصلحة العامل المتهم أو في غير مصلحته تحرياً لوجه العدل والقانون(٦).

---

(١) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٨٨.

(٢) نفس المرجع، ص ٣٨٨-٣٨٩.

(٣) نصت المادتين ٣٣ و ٣٤ من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية على أنه "يجب ألا تتضمن الأسئلة إيحاء بإجابة معينة".

(٤) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٨٩.

(٥) نفس المرجع، ص ٣٨٦.

(٦) أرجمند، عبد الله محمد محمود. المرجع السابق، ص ٢٠٣-٢٤٠.

هذا كما يجب ألا يمارس المحقق سلطاته في التحقيق، بناء على فكرة سبق أن كونها ضد العامل المتهم أو لصالحة وألا يكون قد اتصل بموضوع التحقيق قبل أن يبدأ فيه أو أن يبدي رأيه مسبقاً في المخالفة بما يكشف عن مصيرها ويزعزع الثقة فيها[1].

وتقتضي الحيدة في التحقيق أيضاً، ألا يكون المحقق متحاملاً على العامل المتهم، ومن ثم فلا يصح أن يتولى التحقيق الرئيس الذي وجه الاتهام إلى العامل المتهم[2].

ويترتب على انتفاء الحيدة لدى المحقق في ممارسة التحقيق، بطلان هذا التحقيق وعدم مشروعية ما يسفر عنه من أدلة[3]. وقد قررت المحكمة الإدارية في هذا الشأن "..أنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوافر الحيدة التامة فيمن يقوم بإجراء التحقيق.

ومن حيث أنه لما كان ذلك، وكان الثابت أن الذي قام بإجراء التحقيق أصلاً هو رئيس الفرع مقدم الشكوى، وهي ما تنعدم فيه الحيدة الواجبة قانوناً فان هذا التحقيق يعد باطلاً، ولا يغير من ذلك استكمال التحقيق بعد ذلك بمعرفة رئيس قسم الشئون المالية، ذلك أن هذا التحقيق قد اعتمد في إتمامه على تحقيق رئيس الفرع الذي كان حريصاً على إعداد دليل مسبق بأخذ إقرار من ستة من العاملين يقرون فيه بصحة الواقعة وثبت في صلب التحقيق،...

ومن حيث أنه لما تقدم، وإذ كان القرار الصادر بمجازاة الطاعن قد استند إلى تحقيق باطل على نحو ما سلف البيان، فان هذا القرار يكون قد وقع باطلاً

---

(1) محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٤٤٧-٤٤٨.

(2) بكر، مصطفي. تأديب العاملين في الدولة. دار الفكر الحديث للطبع والنشر، بدون مكان، ١٩٦٦م، ص ٢٠٢.

(3) رسلان، أنو أحمد. التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية. مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة، بدون مكان، ١٩٩٩م، ص ١٥٣. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٨٩-٣٩٠.

حقيقاً بالإلغاء، وإذ كان الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى غير ذلك، فقد تعين الحكم بإلغائه وإلغاء قـرار الجـزاء المطعون فيه"[1].

وتقول المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر أنه "من المبادئ التي تقتضيها العدالة دون حاجة إلى نص يقررها ضرورة توافر الصلاحية فيمن يقوم بالتحقيق وإلا تعين عدم الاعتداد بهذا التحقيق. والمحقق إذا كان وكيلاً قضائياً عن رئيس الجامعة في الدعاوى التي أقامها على الطاعن، فهو غير صالح للتحقيق معه، لأن ذلك يتنافى مع ما يجب توافره من حيدة في جهة التحقيق"[2].

ومما قررته المحكمة الإدارية العليا أيضاً حكمها بـ "..أن النيابة الإدارية هي هيئة قضائية ومن ثم فان أعضاؤها ينبغي أن يكونوا قدوة لسائر المحققين الإداريين في الترفع عن الجلوس على مقعد التحقيق أمام متهم جمعته بالمحقق خصومة سابقة لأن ذلك ليس فقط تنزيهاً لعضو النيابة الإدارية كعضو في هيئة قضائية عن الخروج على مقتضي الحياد والواجب القانوني في مباشرة اختصاصاته وسلطاته في التحقيق في المسؤوليات التأديبية للعاملين وعدم تقيد عضو النيابة الإدارية بهذا التجرد يتضمن لاشك إخلالاً بالدقة الواجب توافرها بصفة حتمية وفي كل الأحوال في المحقق باعتباره قاضي الاتهام. فإذا ما أغفل المحقق الالتزام بذلك فانه يكون قد فقد صفة جوهرية يترتب على فقدها عدم صلاحيته لمباشرة التحقيق، فإذا ما باشر المحقق التحقيق رغم ذلك كان التحقيق باطلاً بقوة القانون بطلاناً من النظام العام لعدم صلاحية المحقق، ولا يحول دون تحقق البطلان القول بأن ضمانات التحقيق لم تهدر لأن الأمر لا يتعلق بمدى توافر ضمانات التحقيق في حالة محددة بعينها فقط وإنما يتعلق بالنظام العام القضائي

([1]) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجـزء ٢٩، الطعن رقـم ١٣٤١ لسنة ٣١ ق، جلسة ١٩٨٦/١٢/١٦م، المرجع السابق، ص ٤٤٧.

([2]) الطعن رقم ٣٤٢٩ لسنة ٣٦ ق، جلسة ١٩٩١/٦/١م. حكم مشار إليه في: أبي العينين، محمد ماهر. المرجع السابق، ص ٤٤٩.

والأسس العامة لتحقيق العدالة وبمدى توافر الصفة الواجب تحقيقها في شخص المحقق والهيئة القضائية التي ينتمي إليها والتي قرر لها الدستور والقانون الاستقلال وضمانات الحياد والتي يحملها المحقق معه بأنه آمن من احتمال الخروج عن الحيدة الواجبة والنزاهة المتطلبة من جانب من يقوم لصالح العدالة بمهمة قاضي التحقيق والاتهام والذي يمثل بين يديه .

ومن حيث أن رئيس النيابة الذي قام بالتحقيق مع الطاعن في الطعن الماثل قد جمعته بالطاعن خصومة قضائية على نحو ما تقدم ومن ثم لم يكن **المحقق صالحاً للتحقيق مع الطاعن وبالتالي فقد أضحى التحقيق الذي أجراه باطلاً الأمر الذي رتب بطلان الحكم التأديبي المبني عليه"**[1].

ثانياً: وسائل كفالة الحيدة:

إذا توافرت المبررات المشروعة للشك في حيدة المحقق، فان هناك وسائل يضمن للعامل المتهم الحيدة أثناء التحقيق. وهي التنحي والرد[2] والطعن القضائي

---

(1) الطعن رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٣ ق، حكم سبقت الإشارة إليه.

(2) بالنظر إلى عدم وجود قانون خاص للإجراءات الإدارية في مصر، فان القضاء قد استقر على تطبيق قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات الجنائية فيما يتعلق بالتنحي والرد على المحقق. وهذا ما ذكرته المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ١٩٩٤/٣/١م من "..أنه مما أثاره الطاعن ببطلان التحقيقات التي أجرتها النيابة الإدارية والتفتيش الفني على الإدارات القانونية لاتسامها بعدم الحيدة والموضوعية والتزامها جانب المجاملة والتحيز للمدير العام ضد الطاعن فانه وان كان يجب أن يتوافر في التحقيق الضمانات الأساسية ومنها توافر الحيدة التامة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكينه العامل من اتخاذ كل ما يلزم لتحقيق دفاعه إلا أن **القانون لم يترك هذا الموضوع بغير تنظيم فقد نصت القوانين الإجرائية كقانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجنائية على الأحوال التي يجب فيها على القاضي**- وقياساً على المحقق- التنحي عن الدعوى- كما أعطى المشرع لصاحب الشأن حق رد القضاة - وإذا قيل بالأخذ بذلك بالنسبة للمحقق فلابد من توافر إحدى الحالات الواردة في القانون بشأن الرد حتى يستقيم دفع الطاعن. الطعن رقم ١٩١١، ١٩٣٨ لسنة ٣٨ ق. حكم مشار إليه في: البهي، سمير يوسف. المرجع السابق، ص ١٤٣.

في القرار.

١- التنحي:-

وبموجب هذه الوسيلة، يتنازل المحقق عن مباشرة التحقيق من تلقاء نفسه، وذلك إذا كانت هناك ثمة ظروف تشير إلى عدم قدرته على التصرف دون ميل أو تأثر عند مباشرة التحقيق. وقد نصت المادة ١٤٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م على حالات عدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى وهي ذات الحالات التي تطبق على المحقق عند مباشرة التحقيق حسبما استقر عليه القضاء وهي:-

١- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة.

٢- إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى، ناشئة قبل قيام الدعوى وقائمة إلى حين طرح الدعوى على القاضي.

٣- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعمالة الخصوصية، أو وصياً عليه، أو مظنوناً في وراثته، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة.

٤- إذا كان له أو لزوجته، أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو من يكون وكيلاً عنه، أو وصياً أو قيماً عليه مصلحة في الدعوى القائمة.

٥- إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها، ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً، أو خبيراً أو محكماً، أو كان قد أدى شهادة فيها.

هذا ويعتبر عمل القاضي باطلاً إذا تم بالمخالفة لأي من هذه الحالات، حتى ولو تم ذلك باتفاق الخصوم[1].

---

(1) (م ١٤٧ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م).

وعلى ضوء ما تقدم، فإذا توافر أي من الحالات المنصوص عليها في المادة ١٤٦ السابقة، فان على المحقق التنحي عن مباشرة التحقيق، و إلا فان ما قام به من عمل يعتبر باطلاً بطلاناً يتعلق بالنظام العام.

٢- الـــــرد:-

إذا كان المحقق يتنازل عن إجراء التحقيق من تلقاء نفسه بالتنحي، فان هذا التنازل يكون بناء على طلب الخصوم في حالة الرد. وقد نصت المادة ١٤٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م على أسباب رد القاضي وهي ذات الأسباب التي تطبق على المحقق عند مباشرة التحقيق وهي:-

١- إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها، أو إذا حدث لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

٢- إذا كان لمطلقته التي له منها ولد، أو لأحد أقاربه، أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى، أو مع زوجته ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.

٣- إذا كان أحد الخصوم خادماً له، أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم، أو مساكنته، أو كان تلقى منه هدية قبل رفع الدعوى أو بعده.

٤- إذا كان بينة وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

هذا كما أجازت المادة ١٥٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م للقاضي في غير حالات الرد السابقة، أن يتنحى لأي سبب عن نظر الدعوى.

وعلى أية حال، فإنه يجوز للعامل المتهم طلب رد المحقق عن التحقيق معه، إذا قام به أي من الأسباب الواردة في المادة ١٤٨ المذكورة.

على أن التساؤل الذي يمكن طرحه هنا: هل يجوز رد المحقق إذا كان قد باشرت التحقيق النيابة الإدارية؟

أجمع الفقهاء على عدم جواز ذلك، باعتبار أن النيابة الإدارية خصم في الدعوى، ومن المسلم به أنه لا يجوز للخصم أن يرد خصمه، قياساً على عدم جواز رد النيابة العامة، ولعدم وجود نص في القانون يجيز الرد[1].

وهكذا فان أحكام الرد تطبق فيما إذا تولت التحقيق الجهة الإدارية، ويبقى للعامل المتهم ضماناً للحيدة في التحقيق، الطعن أمام القضاء إذا باشرت النيابة الإدارية التحقيق.

٣- الطعن القضائي في القرار:

إذا تم التحقيق مع العامل المتهم بدون مراعاة للحيدة الواجبة في المحقق، فانه يجوز له الطعن أمام القضاء الإداري في القرار الصادر فيما بعد بمجازاته، استناداً إلى مبدأ الانحراف في استعمال السلطة[2].

---

(١) محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٤٥٢-٤٥٤.

(٢) نفس المرجع، ص ٤٤٦.

المطلب الرابع

كتابة التحقيق

تعد الكتابة أحد الضمانات الشكلية الهامة التي يجب مراعاتها في التحقيق مع العامل المتهم، وتتم عن طريق تسجيل كافة الأقوال والوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة الإدارية موضوع التحقيق(١).

وقد نص على مبدأ الكتابة في التحقيق القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن موظفي الدولة بأنه "وفي جميع الأحوال يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونة بالمحضر الذي يحوي الجزاء".

ويتضح من هذا النص أن الأصل في التحقيق هو الكتابة، والاستثناء أن يكون التحقيق شفاهة، على أن يدون مضمونة بالمحضر(٢).

هذا كما نصت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على كتابة التحقيق، في المواد ٤٧ و ٤٨ و ٥٠ حيث نصت المادة ٤٧ على أن "يكون التحقيق كتابة ويجوز للمحقق الاستعانة بكاتب ويثبت في محاضر". ونصت المادة ٤٨ أن "يثبت المحقق في المحضر كل ما يتخذه من إجراءات واسم المسئول والأسئلة والأجوبة وتوقيعه على المحضر". ونصت المادة ٥٠ على وجوب أن "يتلو المحقق على المتهم ملخص ما أسفر عنه التحقيق من أدلة أو قرائن أخذاً من الأوراق أو من أقوال الشهود وأن يحقق دفاع الموظف المتهم، وإن امتنع عن إبداء أقواله أو عن التوقيع أثبت ذلك في المحضر".

---

(١) أرجمند، عبد الله محمد محمود. المرجع السابق، ص ٢٦٢.

(٢) يرى بعض الفقهاء أن المشرع لم يأخذ في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بمبدأ كتابة التحقيق. ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص ١٨٧، وأنظر عكس هذا الرأي: بكر، مصطفى. المرجع السابق، ص ١٩٤ وما بعدها.

وفضلاً عن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م ولائحته التنفيذية، تضمن القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية بعض النصوص التي تدل على وجوب كتابة التحقيق في أوراق، ومن ذلك المادة ٧ التي تخول عضو النيابة الإدارية الإطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق عند إجراء التحقيق، والمادة ١١ التي تلزمه بعرض أوراق التحقيق بعد الفراغ منه على رئيس القسم بمذكرة مبيناً فيها ما أسفر عنه التحقيق من وقائع وتكييفها ورأيه فيها.

وكذلك نصت اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية على كتابة التحقيق في المادة ٨، ونصت في المادة ١١ على أن يرافق عضو النيابة كاتب أثناء التحقيق يكتب المحاضر ويوقع على كل صحيفة منها.

هذا كما نص المشرع كذلك في قوانين العاملين المدنيين بالدولة اللاحقة للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على كتابة التحقيق. حيث ورد في هذه القوانين أنه "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"[١].

على أنه وعلى الرغم من حرص المشرع على النص على كتابة إجراءات التحقيق، إلا أنه أجاز أن يكون التحقيق شفاهة في المخالفات قليلة الأهمية والتي لا تتطلب سوى توقيع جزاءات خفيفة، على أن يثبت مضمونة في المحضر[٢].

وتبدو الحكمة من اشتراط الإثبات الكتابي للتحقيق في أن الكتابة تمكن العامل المتهم- فضلاً عما سبق ذكره من اعتبارات[٣] - من الاستفادة من

---

(١) (م٦٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م، والمادة ٥٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

(٢) (م ٥٨ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م، والمادة ٥٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م، والمادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

(٣) أنظر فيما سبق أعلاه، ص٢١٧.

البيانات والمعلومات المدونة بالمحضر لدرء المسؤولية عن نفسه واثبات براءته من الاتهامات المنسوبة إليه[1].

وكذلك أن الكتابة تعد من مقتضيات الرقابة القضائية، حيث تضع الكتابة التحقيقات التي أجريت أمام المحكمة المختصة بالرقابة، الأمر الذي يمكنها من بسط رقابتها على القرار الصادر بتوقيع الجزاء[2].

هذا فضلاً عن أن الكتابة تتيح للكافة إمكانية الرجوع إلى وقائع وملابسات التحقيق في أي وقت[3]، كما تجعل التحقيق حجة عليهم وأساساً صالحاً لما قد تبنى عليه من نتائج[4].

وبالنظر إلى هذه الأهمية للكتابة كضمانة للعامل المتهم، فقد اعتبرت من المبادئ الأساسية المتعلقة بالنظام العام، والتي يترتب على مخالفتها بطلان التحقيق وما صدرت بناء عليه من قرارات بالإدانة وتوقيع الجزاء[5].

---

(1) أرجمند، عبد الله محمد محمود. المرجع السابق، ص ٢٦٣.

(2) الرحبي، سليمان بن سعيد بن سيف. المرجع السابق، ص ٧٢.

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ١٠٦.

(4) أرجمند، عبد الله محمد محمود. المرجع السابق، ص ٢٦٣.

(5) محجوب، ثروة محمود عوض. المرجع السابق، ص ٣١٦-٣١٧.

المبحث الثاني

ضمانـــات المحاكمـــة

للعامل المتهم المحال إلى المحاكمة مصلحة أساسية وجوهرية في إثبات براءته أمام المحكمة المختصة، أو على الأقل أن يحاكم بصورة عادلة. ولكي يتحقق للعامل المعني ذلك، فان له ضمانات معتبرة في هذا المجال، تتمثل في مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وأن تجري محاكمته بحيدة تامة ودون انحياز.

وعلى ذلك، فان الدراسة في هذا المبحث ستتوزع في ثلاثة مطالب متتالية كما يلي:-

المطلب الأول: المواجهـــــــــــــــة .

المطلب الثاني: كفالة حق الدفـــــاع .

المطلب الثالث: الحيدة في المحاكمة .

المطلب الأول

المواجهـــــــة

تتطلب المواجهة في مرحلة المحاكمة، إعلان العامل المتهم ومنحة مدة كافية لإعداد ما لديه من أوجه دفاع، وتمكينه من الإطلاع على ملف الدعوى.

أولاً: إعلان العامل المتهم وإعطاؤه أجلاً لتحضير دفاعه:

إن الإعلان إجراء هام يتعين الأخذ به في كافة النظم، حيث أن العامل المتهم يمارس حقه في الدفاع عن نفسه في ضوء ما يعلن به من مخالفات، فيكون الإعلان بمثابة وسيلة لتنبيهه لخطورة موقفة ودعوته للرد على الاتهام الموجه إليه في جلسة محددة الزمان والمكان[1].

([1]) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص٢٠٥.

وقد نصت المادة ٨٩ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على إعلان العامل المتهم وإعطائه مهلة قبل محاكمته بأن "يتضمن القرار [بالإحالة إلى المحاكمة] بياناً بالتهم المنسوبة إلى الموظف ويبلغ الموظف بهذا القرار وبتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته ويكون الإبلاغ بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول قبل التاريخ المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأقل".

ونصت المادة ٢٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على أن "يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف، ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى، وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول".

وتنص المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أن "يقوم قلم كتاب المحكمة بإبلاغ ذوي الشأن بقرار الإحالة، وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق. ويكون الإعلان في محل إقامة المعلن إليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول".

هذا كما أكد القضاء الإداري على مبدأ الإعلان بأنه "إذا كان اتهام المدعي، اتهاماً أبدي لأول مرة في جلسة المحاكمة أمام لجنة الشياخات،فهذا إجراء غير سليم، إذ كان يتعين إعلان المدعي قبل الجلسة .."(١).

ومن جهة أخرى، إذا كان المشرع قد حدد الجهة المختصة بالإعلان في النصوص المتقدمة، فان القضاء يرجع في التفاصيل إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية، باعتباره القانون العام في هذا المجال(٢).

---

(١) حكم لمحكمة القضاء الإداري مشار إليه في: عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٢٦٢.

(٢) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٦١٤.

وإذا أعلن العامل المتهم بقرار الإحالة إلى المحاكمة وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته، ولكنه لم يحضر فانه المحاكمة تستمر في غيابه، حسبما قررت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن، إذ تقول "إذا أحيط العامل المحال إلى المحكمة التأديبية بالدعوى المقامة ضده، وبتاريخ الجلسة التي عينت لنظرها، وكانت السبل ميسرة إمامه للحضور بنفسه أو بوكيل عنه لدفع ما أسند إليه، ومع ذلك لم يسع الى متابعة سير إجراءات هذه الدعوى، ولم ينشط لإبداء أوجه دفاعه فانه **لا ضير على المحكمة التأديبية أن هي سارت في نظر الدعوى وفصلت في غيبته**، وذلك لأن حضور المتهم جلسات المحكمة ليس شرطاً للفصل في الدعوى، وذلك طالما أعلن المتهم بقرار الإحالة وبتاريخ الجلسة التي عينت لنظرها بالوسيلة التي رسمها القانون"[1].

هذا وإذا أعلن العامل المتهم إعلاناً صحيحاً وحضر المحاكمة وأجلت الجلسة في مواجهته فلا محل لإعلانه بكل تأجيل[2]. وقد قضى في هذا الشأن بأنه " **وفي هذا الاستعراض ما يقطع بإعلان المتهم للحضور أمام المحكمة التأديبية وعلمه بجلسات المحاكمة. وكونه قد تخلف بعد حضوره أمام المحكمة في الجلسات التالية لا يعني وجوب إعلانه بكل جلسة تحددها ما دام التأجيل قد صدر في مواجهته، وما دامت الدعوى تسير سيرها العادي من جلسة إلى أخرى، ومن ثم فإذا ما تخلف عن الحضور في الجلسات التي يعتبر حكماً أنه عالم بها، فانه لا يقبل منه الاحتجاج بعدم سماع دفاعه ما دام ذلك كان ميسوراً ومتاحاً له ولم يفعل**"[3].

وخلاصة ما تقدم، فان الإعلان بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة، يعتبر من الضمانات الجوهرية للعامل المتهم، ومن ثم فإذا لم يتم ذلك على النحو الذي حدده القانون، فانه يعد عيباً شكلياً في الإجراءات يبطل المحاكمة ويبطل الحكم الصادر فيه[4].

---

(1) حكم مشار إليه في: النهري، مجدي مدحت إبراهيم. المرجع السابق، ص ٢٤٩.

(2) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب. المرجع السابق، ص ٦١٦.

(3) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، نفس الصفحة وما بعدها (الهامش).

(4) رسلان، أنور أحمد. المرجع السابق، ص ١٥٧.

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بحكمها "إن الحكمة التي تغياها الشارع بإيراده نصوص المواد ٢٣ و٢٩ و٣٠ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية مفادها توفير الضمانات الأساسية للمتهم للدفاع عن نفسه ودرء الاتهام عنه وذلك باحاطته علماً باعتباره صاحب الشأن في الدعوى التأديبية بإعلانه بقرار الإحالة المتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه وبتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ليتمكن من الحضور بنفسه أو بوكيل عنه أمام المحكمة للإدلاء بما لديه من إيضاحات وتقديم ما يعن له من بيانات وأوراق لاستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع فيها ومتابعة سير إجراءاتها وما إلى ذلك مما يتصل بحق الدفاع ويرتبط بمصلحة جوهرية لذوي الشأن.

ويستفاد كذلك من الأحكام التي تضمنها هذا القانون إن إعلان المتهم وإخطاره على الوجه السالف بيانه إجراء جوهري، ورسم المشرع طريق التحقق من إتمامه على الوجه الكامل فأوجب أن تكون الإخطارات والإعلانات بخطاب موصى عليه مع علم الوصول للاستيثاق من إتمام هذه الإجراءات ومن استلام صاحب الشأن للإخطار أو الإعلان الموجه إليه وترتب على إغفال الإعلان أو عدم الإخطار وقوع عيب شكلي في الإجراءات للأضرار التي تصيب الخصم الذي وقع هذا الإغفال في حقه، الأمر الذي يؤثر على الحكم ويترتب عليه بطلانه شكلاً وذلك ترتيباً على أن الإجراء يكون باطلاً إذا نص القانون على بطلانه أو إذا شابه عيب جوهري ترتب عليه ضرر للخصم. ويزول البطلان إذا نزل عنه من شرع لمصلحته أو إذا رد على الإجراء بما يدل على أنه اعتبره صحيحاً، أو قام بعمل أو إجراء آخر باعتباره كذلك، فيما عدا الحالات التي يتعلق فيها البطلان بالنظام العام، وذلك طبقاً لنص المادتين ٢٥، ٢٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الذي تطبق أحكامه أمام القضاء الإداري فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة وبالقدر الذي لا يتعارض أساساً مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة به كما تقضي بذلك المادة ٣ من قانون إصدار مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩.

إذا كان الثابت من الأوراق أن الطاعن لم يعلن بقرار الإحالة وبتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، وبذلك فإن عليه الحضور بالجلسة المذكورة كما هو ثابت بمحضرها، فإن هذا يكون عيباً شكلياً في الإجراءات يبطلها[1].

ومما قضت به المحكمة الإدارية العليا أيضاً "..أنه من المبادئ الأساسية للنظام العقابي جنائياً أم تأديبياً أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه وأن حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول وقد نص علـــى ذلك صراحة، المادتان (٦٧)، (٦٨) من الدستور، وتطبيقاً لذلك فان قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م قد نظم كيفية اتصال الدعوى التأديبية بعلم المحال إليها وذلك بالنص في المادة (٣٤) منه على أنه[2] " يقوم قلم كتاب المحكمة بإعلان ذوي الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق ويكون الإعلان في محل إقامة المعلن إليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه بعلم الوصول". ولا شك أن الغاية التي تغياها الشارع بإيراد هذا النص هي توفير الضمانات الأساسية للمتهم للدفاع عن نفسه ودرء الاتهام عنه وذلك من خلال أحاطته به علماً. باعتباره صاحب الشأن في الدعوى التأديبية بإعلانه بقرار الاتهام المتضمن بياناً بالمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ليتمكن من الحضور بنفسه أو بوكيل عنه أمام المحكمة للإدلاء بما لديه من إيضاحات وتقديم ما يعن له من بيانات وأوراق لاستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع فيها ومتابعة سير

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر ســنوات، ١٩٥٥-١٩٦٥، (م-ي)، ١٩٦٦م، القضية رقم ٨٢٦ لسنة ٦ ق، جلسة ١٩٦٢/١/٦م، ص ٢١٩٢.

(2) نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م على إعلان العريضة إلى ذوي الـشأن خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمها. ونصت المادة ٣٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م على أن يبلغ قلم كتاب المحكمة المختصة تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن، ويكون ميعاد الحـضور ثمانية أيام على الأقل، ويجوز نقصه إلى ثلاثة أيام في حالة الضرورة.

إجـراءاتها ومـا إلى ذلك ممـا يتصل بحق الدفـاع و يرتبط بمصلحة جوهرية لذوي الشأن ومن ثم فانه لا تنعقد بغير الإعلان القانوني الصحيح الخصومة التأديبية ولا تقوم الدعوى التأديبية وتبطل إجراءاتها والأحكام التي تصدر بناء عليها لتعلق ذلك بالنظام العام القضائي"[١].

ثانياً: الإطلاع على ملف الدعوى:

كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م ينص على حق العامل المحال إلى المحاكمة في الإطلاع على التحقيقات التي أجريت وعلى كافة الأوراق المتعلقة بها[٢].

ويستفاد من اللائحة التنفيذية لأحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م وجوب إطلاع العامل على أوراق الاتهام[٣].

ولم ينص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م على حق العامل المحال إلى المحاكمة في الإطلاع على ملفه، وساير هذا الاتجاه القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

وقد أجازت اللائحة الداخلية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م الإطلاع على أوراق التحقيق بعد الانتهاء منه[٤].

وعلى أية حال، فان حق الإطلاع على الملف يعتبر ضمانة جوهرية، يتعين على السلطة المختصة بالمحاسبة تمكين العامل المتهم من ممارسته، حتى ولو لم يرد به نص، لأنه يعد من المبادئ العامة للقانون[٥].

---

(١) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجـزء ٢٩، الطعـن رقـم ٩٤ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٨٩/٩/٢٣م، المرجع السابق، ص ٧٧٠.

(٢) (م ٩٠ من القانون).

(٣) (م ٨٥ و ٥٠ من اللائحة).

(٤) (م ١٦ من اللائحة).

(٥) الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص ٢٦٩.

المطلب الثاني

كفالـة حـق الدفـاع

إن حق الدفاع حق مقدس في جميع المحاكمات، لا سيما تلك التي تنطوي على معنى العقاب[1]. ولذلك فقد حرص المشرع والقضاء في مصر على تأكيد هذا الحق. حيث نص دستور سنة ١٩٧١م في المادة ٦٩ منه على أن "حق الدفاع أصالة وبالوكالة مكفول".

ونصت المادة ٥٨ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أنه "يحرم على الرئيس الإداري المختص توقيع جزاء على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه".

ونصت المـادة ٦٠ من القانون رقـم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمـادة ٥٦ من القانون رقـم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على أنه "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري بـ "أن المحاكمة التأديبية يجب أن تجري على أصول وضوابط وقواعد تكفل سلامة القرارات التي تصدرها الهيئات المنوط بها إجراء المحاكمة وبعدها عن مظنة العنت أو سوء استعمال السلطة **وأولى هذه القواعد تمكن المتهم من الدفاع عن نفسه** وهذا المبدأ هو ما يتعين إتباعه أمام لجنة تأديب العمد والمشايخ- لجنة الشياخات- فيكون للعمدة أو الشيخ حق الدفاع عن نفسه أمام اللجنة لأن الدعوى التأديبية أمام اللجنة دعوى كاملة العناصر مستوفية الأركان فهي تحتوي على عنصر الاتهام ممثلاً في تلخيص الاتهام وما سبقه من تحقيق وتجمع العنصر المقابل بسؤال العمدة أو الشيخ وسماع

([1]) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٦١٨.

دفاعه ومن ثم يجب أن يمكن له في هذا الدفاع فإذا قام سبب يحول دون استعمال العمدة أو الشيخ لهذا الحق كالمرض الشديد الذي تأيد بالشهادة الطبية وجب تأجيل محاكمته"[1].

ومن قرارات محكمة القضاء الإداري أيضاً حكمها بـــ "٣ - أنه سواء تولى المتهم الدفاع عن نفسه أو أناب محامياً عنه في الصور المتقدمة فلا جدال أنه يجب أن يمكن له فيه وهذا التمكين في مجموعه وفاء أو نقصاً مما يخضع لرقابة المحكمة وأشرافها"[2].

هذا وقد طبقت المحكمة الإدارية العليا ما نص عليه المشرع وما قضت به محكمة القضاء الإداري من ضرورة كفالة حق الدفاع للعامل المتهم أثناء المحاكمة بحكمها: " ومن أنه بناء أن تلك المجالس التأديبية تفصل بحسب طبيعة ما تخص به، في منازعات وخصومات تأديبية فانه يتعين عليها مراعاة الإجراءات التي تتبع في المحاكمات التأديبية بما يحقق ضمانات العدالة وتحقيق دفاع المتهمين وهذه الإجراءات هي الواجبة الإتباع كنظام عام للعقاب والجزاء أياً كان نوعه والذي قررته أساساً الأحكام الواردة صراحة في الدستور (المواد ٦٦ و٦٧ و٦٨ من الدستور).

ومن أبرز تلك الضمانات والإجراءات أن يتمكن المتهم من إبداء دفاعه وأن يحقق المجلس في هذا الدفاع.."[3].

---

(1) مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السابعة، القضية رقم ٦٠٤ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٣/٦/١٥م، ص ٦٥٥.

(2) محمود، عاصم. مجموعة مجلس الدولة والمبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المجلد السادس، المجموعات العاشرة والحادية عشر والثانية عشر، مارس ١٩٥١م- سبتمبر ١٩٥١م، القضية رقم ٥٨٧ لسنة ٤ ق، جلسة ١٩٥١/٦/٧م، ص ٣٧٩.

(3) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٩، الطعن رقم ٣٦ لسنة ٢٤ ق، جلسة ١٩٨٩/٤/٢٢م، المرجع السابق، ص ٩٢٩،

وفضلاً عما نص عليه المشرع وحكم به القضاء، فان حق الدفاع يطبق حتى ولو لم يرد به نص، باعتباره من المبادئ العامة للقانون[1].

وللإحاطة بضمانة الدفاع في مرحلة المحاكمة، ستتوزع الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين: يتناول الباحث في الأول العناصر التي يتكون منها حق الدفاع، ويتناول في الثاني الحالات التي يتعذر فيها على العامل المتهم الاستفادة من هذا الحق، كما يلي:-

الفرع الأول: عناصر حق الدفاع

الفرع الثاني: حالات تعذر الاستفادة من حق الدفاع

الفرع الأول

عناصر حق الدفاع

تتمثل العناصر الرئيسية لحق الدفاع[2] في حق العامل المتهم في حضور المحاكمة، وإبداء أوجه دفاعه كتابة أو شفاهة، والاستشهاد بالشهود، والاستعانة بمحام، وأن يكون له الحرية في الدفاع عن نفسه.

---

(1) أنظر فيما سبق أعلاه، ص٣٣٢.

(2) يلاحظ مما تقدم أن المشرع قد نص على حق الدفاع واستقر القضاء على ضرورته حتى في غياب النص، غير أنه لم يحدد سواء المشرع أو القضاء عناصر هذا الحق، وإنما يبين القضاء فقط ما يعتبر إخلالاً به أو ما يعتبر من مقتضياته أو أن الإخلال به يترتب عليه البطلان، ولذلك فان ما يذكره الباحث في المتن من عناصر لحق الدفاع، هي على سبيل المثال لا الحصر. ومن الأمثلة الأخرى لعناصر حق الدفاع، حق ضم المستندات أو التقارير. (أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٣٣٤)، وحق تأجيل المحاكمة لوجود عذر قهري (حكم محكمة القضاء الإداري، مشار إليه في: مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السابعة، المرجع السابق، ص ١٣٧٦).. الخ.

أولاً: حق حضور المحاكمة:

ومفاد هذه الضمانة أن تجري المحاكمة في مواجهة العامل المتهم، وقد نصت على ذلك المادة ٩٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بأنه "للموظف المحال على المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسة المحاكمة.. ولمجلس التأديب أن يطلب حضور الموظف بشخصه لاستجوابه".

ونصت المادة ٩٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ على أنه" للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسة المحاكمة.. ولمجلس التأديب أن يقرر حضور الموظف المتهم نفسه".

ونصت المادة ٢٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على أنه "للموظف أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه وللمحكمة أن تقرر حضوره بنفسه".

وتقرر المادة ٣٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م أن "للعامل المقدم إلى المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصياً".

وفضلاً عما نص عليه المشرع من تقرير لحق العامل المتهم في حضور المحاكمة، فان الإجراءات تتم بحضور العامل المتهم حتى عند عدم وجـود النص، تطبيقاً للمبادئ العامـة للقانون(١).

وفي الواقع، إن تطبيق مبدأ الإجراءات الحضورية يعد انتصاراً لقاعدة من قواعد العدالة والإنصاف، ونقطة البداية لتطور يؤدي إلى تعميم وتحسين ضمانات المساءلة الإدارية، كما يمكن أن يؤدي إلى قواعد موضوعية تقرر نظاماً لمباشرة سلطة المحاسبة وتخضعها دائماً للقانون في نطاق الأخذ بصورة متزايدة بنظام التقاضي(٢).

---

(١) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٩٨.

(٢) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٢٩٩.

ثانياً: إبداء الدفاع كتابة أو شفاهة:

للعامل المتهم الإدلاء بما لديه من أوجه الدفاع كتابة أو شفاهة في مرحلة المحاكمة، وقد وجد هذا الأمر سنده التشريعي في المادة ٩٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م التي تقضي بأنه "للموظف المحال على المحاكمة التأديبية.. أن يدافع عن نفسه كتابة أو شفهياً..".

ونصت أيضاً المادة ٢٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على أن "للموظف أن يبدي دفاعه كتابة أو شفهياً..".

وتنص المادة ٣٧ من قانون مجلس الدولة رقم٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه "للعامل المقدم إلى المحاكمة التأديبية.. أن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة".

وكما يمكن للعامل المتهم إبداء دفاعه كتابة أو شفاهة، يمكنه كذلك إبداء هذا الدفاع كتابة وشفاهة في نفس الوقت، كأن يقدم دفاعـــه الشفهي مدعماً بمذكـــرات مكتوبة تتضمن أسانيد الدفـــاع[1].

ويستفاد مما تقدم، أنه ليس هناك مبدأ عاماً يقضي باختيار طريقة معينة للدفاع، كتابة أو شفاهة، وإنما يجب في جميع الأحوال أن يستفيد صاحب الشأن من إحدى طريقتي الدفاع، إذ لا يمكن إدانة شخص دون سماع أقواله[2].

ثالثاً: الاستشهاد بالشهود:

من بين وسائل الدفاع المقررة للعامل المتهم في مرحلة المحاكمة، حقه في الاستعانة بالشهود لدرء الاتهام عن نفسه واثبات براءته، وقد نصت على هذا الحق المادة ٩٠ مكرر (أ) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م بأن "يقرر مجلس التأديب الإجراءات التي يتبعها. ويجوز له استجواب الموظف المتهم وسماع الشهود من

---

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢١٣.

(2) تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٩٩.

الموظفين وغيرهم...".

ونصت أيضاً المادة ٣٦ من قانون مجلس رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م الدولة على أن "للمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة وسماع الشهود من العاملين وغيرهم..".

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى ضمانة الاستشهاد بالشهود بأنه".. فإذا تم استجماع الوقائع المكونة للذنب التأديبي واستخلصت عناصر الاتهام بأسلوب مشروع من مصادرها الصحيحة وضمت الأوراق المؤيدة لها **وأكملت بأقوال الشهود من الموظفين وغيرهم** أو بالتحريات أو الإيضاحات أو التقارير المقدمة منهم ووجه الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية بهذا كله، سواء باستجوابه عن تلك الوقائع أو بمناقشته فيها أو تبليغه بها لإبداء ملاحظاته أو رده عليها ومكن من الإطلاع على التحقيقات التي أجريت والأوراق المتعلقة بها أو أخذ صورة منها إن شاء، وأجيب إلى طلبه فيما يتعلق بسماع شهود أو ضم أوراق أو تقارير أو استيفاء إجراء وسمح له بإبداء أقواله ودفاعه وملاحظاته، أما كتابة بمذكرة أو شفهياً ببيان أو مرافعة سواء بنفسه أو بمحام عنه، إذا تحقق هذا ولم يقع إخلال به فان الغاية التي استهدفها المشرع من الأحكام الخاصة بإجراءات التأديب في هذا الخصوص تكون متحققة"[1].

ويشترط كقاعدة عامة أن تؤدى الشهادة بعد حلف اليمين[2].

ومن جهة أخرى، إذا كان من حق العامل المتهم طلب سماع الشهادة أمام المحكمة، إلا أن المحكمة ليست ملزمة بإجابة هذا الطلب في جميع الأحوال، إلا وفقاً لمقتضيات الدفاع، حسبما يتبين لها من التحقيق، ومن ثم فان سماع الشهود

---

(1) القضية رقم ١٠٤ لسنة٥ ق، جلسة ١٩٦٠/٢/٢٧، حكم سبقت الإشارة إليه.

(2) (م ٩٠ مكرر (أ) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م والمادة ١٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م والمادة (٣٦) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م).

مسألة تقديرية للمحكمة[1].

ويجد مبدأ عدم إلزام المحكمة بالاستجابة لطلب سماع الشهود أساسه في "..أن الشهادة وإن كانت من وسائل دفاع المتهم عن نفسه، إلا أن ذلك لا يعني أن تقف عقبة تحول دون عقاب المتهم، وذلك إذا أمعن في الإكثار من طلب الشهود في واقعة ثابتة، بغرض تشتيت ذهن المحكمة تضليلاً للعدالة، إضافة إلى أن شهادة الشهود وإن كانت إحدى وسائل الإثبات، إلا أنها ليست وسيلته الوحيدة، حيث يمكن للمحكمة الاستعاضة عنها بوسائل أخرى لتكوين اقتناعها، ولا ضير في ذلك، حيث لا إلزام على المحكمة وهي بصدد تكوين عقيدتها بأن تسلك في ذلك سبيلاً معيناً"[2].

رابعاً: حق الاستعانة بمحام:

من الضمانات الجوهرية في ممارسة حق الدفاع، حق العامل المتهم في الاستعانة بمحام لمساعدته في الدفاع عن نفسه، وقد نصت على هذه الضمانة المادة ٩٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بأنه "للموظف المحال على المحاكمة التأديبية.. أن يوكل محامياً عنه".

ونصت أيضاً المادة ٩٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م على أنه "للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية.. أن يوكل محامياً عنه على ألا يقبل من المحامين أمام مجلس التأديب العالي ومجلس التأديب الأعلى إلا المقررون منهم أمام محاكم الاستئناف".

كما نصت المادة ٢٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على أنه "للموظف.. أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محاكم الاستئناف..".

وأخذ بذات الحكم قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في المادة ٣٧ منه.

---

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٢١.

(2) نفس المرجع، ص ٢٢٢.

هذا وقد أقرت محكمة القضاء الإداري حق العامل المتهم في الاستعانة بمحام في حكمها بـــ "٢- أن للمتهم الحق في توكيل محام عنه أمام مجلس التأديب أخذاً بأن الدعوى أمام هذا المجلس هي دعوى كاملة العناصر مستوفية الأركان فهي تحوي عنصر الاتهام ممثلاً في تقرير رئيس المصلحة وما سبقه من تحقيق وتجمع العنصر المقابل له بسؤال المتهم وسماع دفاعه ثم ما قد يستتبعه ذلك من إجراء تحقيق ولا مشاحة أن الوفاء بحقه في الدفاع يقتضي الترخيص له في توكيل محام أما عن المجلس المخصوص فالذي يستفاد من مجموع النصوص الخاصة به أنه يبدى رأيه في قرار مجلس التأديب يعقب عليه على هدى ما جرى أمامه وما ورد في التظلم المقدم إليه فلا يلزم دعوة المتهم للحضور لديه أو إجراء سؤال أو تحقيق، على أنه إذا رأى المجلس دعوة المتهم للحضور وسماع دفاعه الشفوي أو إجراء تحقيق فللمتهم توكيل محام عنه إذ أن هذا رهين بذلك"[١].

وفضلاً عما نص عليه المشرع من تقرير لحق العامل المتهم في الاستعانة بمحام، وما أخذ به القضاء في هذا الشأن، فان هذه الضمانة تعتبر من المبادئ العامة للقانون التي درج القضاء على تطبيقها دون حاجة إلى نص يقررها[٢].

وتكمن أهمية الاستعانة بالمحامي[٣] - فضلاً عما سبق ذكره- [٤]، فيما يقوم به من دور في دفع الاتهام عن العامل المتهم، بتفنيد أدلة الاتهام الموجهة إليه، وإقامة التوازن بين ما تملكه سلطة العقاب من وسائل وبين حق العامل المتهم في الدفاع عن نفسه.

---

(١) القضية رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥١/٦/٧م، حكم سبقت الإشارة إليه.

(٢) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٢٧.

(٣) نفس المرجـــع، ص ٢٢٤-٢٢٥. عبد البر، عبد الفتـــاح عبد الحليم. الضمانات التأديبيـــة، المرجـــــع السابق، ص ٣٢١-٣١٣. العتوم، منصور إبراهيم. المرجع السابق، ص ٣٢٧.

(٤) أنظر فيما سبق أعلاه، ص٢٣١ ومابعدها.

كما أن حضور المحامي يحمي العامل المتهم من الأسئلة الخادعة والوعود البراقة، أو الأسئلة الإيحائية أو الغامضة.

هذا ويتطلب قيام المحامي بمهمته على نحو أفضل، تمكينه من الحضور مع موكله، وإطلاعه على ملف الدعوى، وتقديم دفاعه وملاحظاته[1]، إذ أن العبرة ليست بتقرير الحق وإنما بمدى تيسير وسائل استعماله.

وهكذا، فإذا لم يمكن المحامي من الدفاع، فان ذلك يكون انتقاصاً من حق الدفاع وإخلالاً به، يبطل ما يصدر في ظله من أحكام[2].

خامساً: حرية الدفاع:

إن حق الدفاع يتطلب تمكين العامل المتهم من تقديم اعتراضاته بالطريقة التي تناسبه، فكما يجوز له الإدلاء بأقوال غير صحيحة في معرض الدفاع عن نفسه، وهو ما يستتبع عدم جواز تحليفه اليمين القانونية لتقرير الحقيقة، يجوز له الصمت أو الامتناع عن الإدلاء بهذه الأقوال، والطعن في التحقيق وفي تصرفات رؤسائه.

١- الإدلاء بالأقوال غير الصحيحة:-

أجاز القضاء الإداري المصري للعامل المتهم الإدلاء بأقوال غير صحيحة بغرض الدفاع عن نفسه، تطبيقاً لمبدأ حرية الدفاع. إذ تقول محكمة القضاء الإداري: "**أنه لا مسئولية على العامل عن أقواله غير الصحيحة التي يدلى بها في معرض الدفاع عن نفسه**، ما دامت هذه الأقوال من مقتضيات الدفاع، وأنه لا يعتبر من المجاوزة لحق الدفاع أن ينكر المتهم المخالفات وينسبها إلى غيره ما دام ذلك لم يكن بسوء نية"[3].

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٢٧.

(2) الرحبي، سليمان بن سعيد بن سيف. المرجع السابق، ص ٢٠٧.

(3) حكم مشار إليه في: عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٠٤.

وتستند فكــرة إباحة الإدلاء بالأقــوال غير الصحيحــة إلى "..أنه لا يجوز بحــال تكليفه[العامل المتهم] على غير إرادته بأن يذكر أقوالاً يمكن استغلالها ضده في الإثبات وبناء على ذلك فلا يصح في جميع الظروف إلزام المتهم بأن يقرر الحقيقة أو التنبيه عليه بذلك..، لأن هذا يؤدي إلى التأثير عليه مما يتعارض مع مبدأ حرية الدفاع، فإذا أدلى بأقوال كاذبة فلا مسئولية عليه. إلا أنه لا يمكن التسليم للكذب بصفة الحق، لأن هذا معناه عدم ترتب أي ضرر في جميع الحالات التي يتم فيها، وينظر إليه باعتباره شيئاً طبيعياً، مما قد يؤدي إلى تعطيل الإجراءات وانحرافها عن طريقها الطبيعي، في حين أنه يتنافى مع الأخلاق، ولا يتفق مع مبادئ الأمانة التي توجب على كل شخص أن يكون صادقاً"[1].

ويشترط لعدم المسئولية عن الأقوال غير الصحيحة في معرض الدفاع، أن تكون هذه الأقوال من مقتضيات الدفاع، بأن يتطلب دفاع العامل المتهم عن نفسه ألا يقول الحقيقة، إذ لا يجبر شخص على تقديم دليل ضد نفسه، وأن يكون العامل المتهم حسن النية، ولا يتحقق ذلك إذا ما قصد العامل المتهم إسناد التهمة الموجهة إليه إلى غيره، مع علمه ببراءته منها[2].

ومن جهة أخرى، ولئن أبيح للعامل المتهم الإدلاء بأقواله غير الصحيحة من أجل الدفاع عن نفسه، فانه يحاسب إذا ما تجاوز ما يقتضيه حق الدفاع، كما لو قصد من أقواله تحدي رؤسائه وإحراجهم والمساس بهم أو التشهير بالمسئولين، لأنه يكون بذلك قد أخل بواجبه الوظيفي، الأمر الذي يحتم أخذه بالجزاء المناسب[3][4].

---

(1) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢١٤.

(3) نفس المرجع، نفس الصفحة وما بعدها.

(4) قضي بــ "أن المدعي لم يقف في سلوكه مع رؤسائه عند حد المطالبة بالأوجه المشروعة التي تقتضيها ضرورات الدفاع عن حقه.. بل جاوز الحد إلى قصد التحدي وإحراج الرؤساء والمساس بهم..". حكم للمحكمة الإدارية العليا، مشار إليه في: عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٠٥.

وفي الواقع أن إباحة الإدلاء بالأقوال غير الصحيحة لا يعود بالنفع للعامل المتهم من الناحية العملية، لأن هذا الأسلوب قد يوقعه في التناقض الذي قد يتولد عنه نتائج لا تكون في مصلحته ولا يستطيع تداركها. وتكون عناصر ذات قيمة، يمكن استغلالها ضده في الإثبات(١).

٢- عدم جواز تحليف العامل المتهم اليمين:-

يتفرع عن مبدأ إباحة الإدلاء بالأقوال غير الصحية بغرض الدفاع، عدم جواز تحليف العامل المتهم اليمين، حيث أنه إذا كان لا يجوز تكليف العامل المتهم ضد إرادته، بأن يذكر أقوالاً يمكن أن تستغل ضده في الإثبات، فانه يترتب على ذلك عدم إلزامه بأن يقول الحقيقة عن طريق تحليفه اليمين(٢).

وفي الواقع أن تحليف العامل المتهم اليمين، يؤدي إلى وضعه بين خيارين كليهما صعب: فبعد أداء اليمين، أما أن يقول العامل المتهم الحقيقة، وهي يمكن أن تستغل ضده في الإثبات، وفي ذلك إهدار لحقه في الدفاع، بإرغامه على تقديم دليل الإدانة ضد نفسه، وإما ألا يقول الحقيقة، وهو أمر يخالف عقيدته الدينية(٣).

وعلى ذلك، فان تحليف العامل المتهم اليمين يكون باطلاً، ولا يجوز الأخذ بما يسفر عنه من أدلة في الإثبات(٤).

هذا ويتقرر هذا البطلان حتى ولو تم تحليف اليمين بناء على موافقة العامل المتهم، وذلك أن مبدأ عدم جواز تحليف اليمين، من القواعد المتعلقة بالنظام العام، ومن ثم فإذا أقر العامل المتهم بارتكاب المخالفة بعد أداء اليمين، بناء على رغبته فان الإجراء يكون معيباً ولا يجوز الأخذ بما أسفر عنه من أدلة(٥).

---

(١) العتوم، منصور إبراهيم. المرجع السابق، ص ٣٢٤.

(٢) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٠٥.

(٣) الرحبي، سليمان بن سعيد بن سيف. المرجع السابق، ص ١٩٤.

(٤) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٠٦.

(٥) نفس المرجع، نفس الصفحة.

٣- حق العامل المتهم في الصمت:-

إذا كان يجوز للعامل المتهم الإدلاء بأقوال غير صحيحة أثناء المحاكمة للدفاع عن نفسه، فيكون له من باب أولى الامتناع عن الإدلاء بهذه الأقوال، متى قدر أن مصلحته في الدفاع تقتضي ذلك، إذ أن إقرار حق الصمت من مظاهر حرية الدفاع[١].

على أنه يجب ألا يسفر هذا الحق عن أي دليل إضافي يستعمل ضد العامل المتهم في الإثبات. فإذا كان السؤال يعني تمكين العامل المتهم من الدفاع عن نفسه أو إقراره بما هو منسوب إليه، فلا يجب حمله على غير إرادته بالإجابة على الأسئلة التي توجه إليه، فإذا التزم الصمت، فيجب ألا يتخذ هذا السلوك دليلاً على الاعتراف الضمني بالإدانة أو أي قرينة أخرى تستغل ضده في الإثبات[٢].

على أن حق الصمت وإن كان يعد رخصة للعامل المتهم، إلا أن استعماله له في غير مواضعه قد يضر به، حيث أن الاتهام الموجه يبقى قائماً دون نفي، فضلاً عن أن الامتناع عن الإدلاء بالأقوال يولد الشعور لدى السلطة المختصة بالمحاسبة بانتهاء أوجه دفاع العامـــل المتهم، و إلا لما آثر السكوت عن الدفاع عن نفسه، مما يؤثر سلباً على موقفة في الدعوى، الأمر الذي ينعكس على القرار الذي قد يكون في غير مصلحته، إذا لم يتم التوصل إلى الحقيقة بوسائل أخرى غير الأقوال التي رفض الإدلاء بها[٣].

٤- الطعن في التحقيق وتصرفات الرؤساء:-

أجاز القضاء الإداري المصري أيضاً للعامل المتهم حق الطعن في التحقيق الذي تم إجراؤه معه وفي تصرفات رؤسائه الإداريين في معرض الدفاع

---

(١) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ١٩٦-١٩٧.

(٢) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٠٨-٣٠٩.

(٣) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ١٩٩.

عن نفسه[1]. على أن القضاء لم يترك هذا الحق مطلقاً من كل قيد، وإنما اشترط ألا يتضمن الطعن أي تجاوز لحقوق الدفاع، والا أمكن محاسبة العامل المتهم على هذا التجاوز وتقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد: "١-ولئن كان من حق المطعون عليه بوصفه موظفاً عاماً أن يشكو من ظلم يعتقد أنه وقع عليه إلا أنه ليس له أن يجاوز في إبدائه لشكواه حدود الدفاع الشرعي، ومن ذلك تطاوله على رؤسائه والمساس بهم، كما أنه وإن كان من حقه أن يطعن في التصرف الإداري بأوجه الطعن القانونية التي من بينها سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها إلا أنه يجب عليه أن يلتزم في هذا الشأن الحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع دون أن يجاوز ذلك إلى ما فيه تحد لرؤسائه، أو التطاول أو التمرد عليهم، أو المساس بهم وامتهانهم، و إلا فانه عند المجاوزة يكون قد أخل بواجبات وظيفته بما تقتضيه من توقير لرؤسائه، وبما يفرضه عليه من واجب طاعتهم، فليس يسوغ للموظف أن يتخذ من شكواه ذريعة للتطاول على رئيسه بما لا يليق، أو لتحديه والتمرد عليه أو التشهير به، و إلا فإنه يستحق الجزاء المناسب إذا هو وجه إليه هذه العبارات وإذا كان الظاهر من الشكاوى التي قدمها المطعون عليه لكل من النيابة الإدارية وهيئة البريد، أنه قد جاوز فيها حدود الدفاع الشرعي عن نفسه بتطاوله على رئيسه وذلك باتهامه إياه بتهم ثبت كذبها وعدم صحتها، فان قرار الجزاء الذي بني على اعتبار المذكور قد خرج في شكواه على مقتضى أعمال وظيفته، يكون قد أصاب صحيح حكم القانون"[2].

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣١٠-٣١١.

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، العدد الأول: من أكتوبر سنة ١٩٦٨م إلى منتصف فبراير ١٩٦٩م، القضية رقم ٢١ لسنة ١٠ ق، جلسة ١٩٦٩/٥/٢٤م، دار الكاتب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٩م، ص ٧٢٣.

الفرع الثاني

حالات تعذر الاستفادة من حق الدفاع

يحدث أن يتعذر على العامل المتهم الاستفادة من الحق المقرر له في الدفاع عن نفسه، وذلك في حالة عدم استعمال العامل المتهم نفسه لحقه في الدفاع، وفي حالة تركه الخدمة، أو لحدوث ظروف استثنائية معينة.

أولاً: حالة عدم استعمال حق الدفاع[1]:

إذا لم يستخدم العامل المتهم الإمكانيات المتاحة له للدفاع عن نفسه، فانه يفقد حقه في الدفاع، كما لو كان استعمال هذا الحــق مقيداً بمدة معينة وقد تجاوز هذه المــدة دون عذر مقبول. وفي هذه الحالة ليس للعامل المتهم الاحتجاج بعدم شرعية ما اتخذ من إجراءات بدعوى الإخلال بحق الدفاع.

هذا كما يسقط حق الدفاع، إذا تقاعس العامل المتهم عن استعمال هذا الحق، ويتحقق ذلك في حالة دعوة العامل المتهم لإبداء أقواله في الاتهامات المنسوبة إليه، إلا أنه أمتنع عن إبداء هذه الأقوال.

ويقاس على امتناع العامل المتهم عن إبداء دفاعه، إخطاره بما هو منسوب إليه ورفضه تسلم الإخطار[2] أو استلامه الإخطار وامتناعه رغم ذلك عن

([1]) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٥٣ وما بعدها. حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٥٨ وما بعدها. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٢٨-٢٣٠.

([2]) حكمت المحكمة التأديبية بالإسكندرية في هذا الشأن بـــ "..أنه ولئن كانت مواجهـــة العامـــل بالاتهامات المنسوبة إليه من الإجراءات الجوهرية في المحاكمات التأديبية إلا أنه متى كـــان **المرجع في عدم أمكان مواجهته فيما هو منسوب إليه وتمكينه من إبداء دفاعه مرده إلـــى فعله هو بتهربه وامتناعه عن استلام الإخطارات والإعلانات والحضور أمام النيابة الإدارية أو حتى أمام المحكمة التأديبية لإبداء أقواله فيما نسب إليه، فإن هذا الإجراء الجـــوهري –**

الحضور. وكذلك إذا استحال الإخطار بسبب يرجع إلى العامل المتهم نفسه، كما لو قام بتغيير محل إقامته دون الإخطار بذلك.

وقد يفوت العامل المتهم على نفسه فرصة الدفاع أمام المحكمة إذا امتنع عن الحضور دون عذر مقبول، وتقدير هذا العذر متروك للمحكمة، فإذا تبينت صورته كان لها أن تمضي في المحاكمة دون أن يكون في ذلك إخلال بحق الدفاع. على أنه يجب على المحكمة أن تبين في أسباب حكمها العذر الذي أبداه العامل المتهم وأسباب رفض الأخذ به.

ثانياً: حالة ترك الخدمة:

اعتبر المشرع المصري خدمة العامل منتهية، إذا أنقطع عن مباشرة أعمال وظيفته بإرادته المنفردة، أي دون موافقة الإدارة، وفي هذه الحالة لا مجال لإعمال حق الدفاع، لأن قرار الإدارة باعتبار خدمة العــامل منتهية ليس له طابع عقابي، وإنما هو وضع معين تقرر بحكم القانون(1).

ثالثاً: حالة الظروف الاستثنائية:

من المسلم به أنه إذا حدثت ظروف استثنائية معينة، تزول قواعد المشروعية العادية وتحل محلها قواعد المشروعية الاستثنائية، وفي هذه الحالة يجوز اتخاذ إجراءات المحاسبة دون توفير ضمانة الدفاع للعامل المتهم، ومن ثم فإذا صدر قرار الجزاء وأغفل حق الدفاع، فانه يكون مشروعاً ولا يجوز للعامل المتهم الطعن في هذا القرار بدعوى الإخلال بحق الدفاع(2).

= وقد شرع لصالح المتهم نفسه، يصبح لا محل له ما دام المتهم هو الذي أدى بفعله إلــى عدم أمكان استكماله".حكم رقم ٧١ لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٦٧/١/٢٨م، مشار إليه في: شاهين، مغاوري محمد. المساءلة التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٠٣.

(1) العتوم، منصور إبراهيم. المرجع السابق، ص ٣٣٣-٣٣٤. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٣٥.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٣٠، عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٥٦.

وخلاصة ما تقدم، إن العامل المتهم لا يتمتع بحق الدفاع أثناء المحاكمة، إذا كان قد ساهم بنفسه في تعطيل هذا الحق، وفي حالة ما إذا كانت خدمته قد انتهت بحكم القانون، أو إذا حدثت ظروف استثنائية جعلت الوفاء بحق الدفاع أمر غير ممكن من الناحية العملية.

المطلب الثالث

الحيدة في المحاكمة

استقر المشرع والقضاء في مصر منذ وقت طويل على ضرورة حياد الهيئة التي تتولى محاكمة العامل المتهم. حيث نصت المادة ٨٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أنه "في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة إلى رئيس المجلس أو أحد عضويه يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية، وللموظف المحال إلى المحاكمة حق طلب تنحيه".

ونصت المادة ٢٦ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على أنه "في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها عليه التنحي عن نظر الدعوى وللموظف المحال إلى المحاكمة الحق في طلب تنحيته".

وبهذا جاء أيضاً نص المادة ٥٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

أما بالنسبة للقضاء، فقد حكمت محكمة القضاء الإداري بأنه "ليست هناك أي قاعدة مكتوبة في القانون الإداري المصري (وهو قانون غير مكتوب) تخضع المحاكمات التأديبية للنصوص المتعلقة برد القضاة إذا ما توفر في أحد أعضاء المجلس أحد أسباب الرد. **ومع ذلك يجب أن نؤكد فوراً أن عدم وجود نص يقرر هذه القاعدة لا يعني إطلاقاً أنها لا تجد مجالاً للتطبيق في نطاق المحاكمات**

التأديبية. فهي تحقق للمتقاضين الضمانات في قضاء سليم. وذلك بإبعاد شبهة الانحياز لأحد الأطراف عن القضاة. وكذلك باستبعادها لكافة الأسباب التي تمنع القاضي من رأيه بكل استقلال. ومن ثم يجب أن تطبق هذه القاعدة في الحدود التي تحقق للموظفين الضمان اللازم وذلك طالما كانت لا تتعارض مع طبيعة الدعوى التأديبية".

واستطردت المحكمة لتقول: "**إن تطبيق هذه القاعدة غير المكتوبة يضع على عاتق كل موظف له مصلحة شخصية ما متعارضة مع مصلحة موظف آخر بحيث تسمح له بالاستفادة من أي قرار يمكن أن يصدر في مسألة تتعلق بهذا الأخير- الالتزام بعدم جلوسه عضواً في أي هيئة تنظر في موضوع يتعلق بهذا الموظف.** وينتج عن ذلك أن السبب الذي يعتبر مانعاً يمنع الموظف من الجلوس في مجلس تأديبي ومن ثم يلزمه بالتنحي، إنما هو المصلحة الشخصية- بمعناها الواسع - التي يحصل عليها من القرار التأديبي، وذلك أياً كان الغرض الدافع إلى ذلك. وذلك كما إذا كان الموظف المقدم إلى مجلس التأديب من نفس الكادر الذي ينتمي إليه أحد أعضاء مجلس التأديب ويسبقه من حيث الأقدمية بحيث يعتبر القرار الصادر بفصل هذا الموظف ممثلاً لمصلحة مؤكدة لعضو مجلس التأديب. وكذلك كما إذا كانت الدعوى التأديبية قد رفعت بإيعاز من هذا العضو كيداً في الموظف المقدم للمحاكمة وللإضرار به. ففي هذه الحالة يجب على هذا العضو أن يتنحى عن عضوية مجلس التأديب"(1).

هذا وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا بمبدأ الحيدة في المحاكمة، فقضت بـــ "أن قضاء هذه المحكمة قد أستقر على أن ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وهذا القرار تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وإن لم يرد عليه نص ويستلهم

---

(1) حكم مشار إليه في: تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٣٠٤-٣٠٥.

من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات الجنائية أو التأديبية ذلك أن القرار التأديبي هو في الواقع قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري. **ومن بين الضمانات الجوهرية حيدة الهيئة التي تتولى محاكمة العامل ومن مقتضى هذا الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها وذلك ضماناً لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن إلى عدالة قاضية وتجرده من التأثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة.** وعليه، فان القرار الذي يصدر على خلاف هذا الأصل يكون معيباً بعيب جوهري ينحدر به إلى البطلان"[1].

وللإحاطة بضمانة الحيدة في المحاكمة، يتناولها الباحث من حيث: مظاهرها، والوسائل اللازمة لكفالتها، فيما يلي:-

أولاً: مظاهر الحيدة في المحاكمة:

لقد سبق القول، إن الحيدة في المحاكمة تتحقق، عن طريق الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم في الدعوى، وزوال الأسباب التي تخل بالحيدة. وسوف يتناول الباحث هذه المظاهر للحيدة في القانون المصري، في النقاط التالية:-

١- الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم:-

تتطلب الحيدة في المحاكمة، عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في الدعوى، بحيث لا يباشر وظيفة الاتهام وسلطة الحكم شخص واحد، وذلك تلافياً لما قد يحدث من انحياز[2]. وقد طبقت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى بأن "**من يقوم في الدعوى الجنائية أو التأديبية بعمل من أعمال التحقيق يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى أو الحكم فيها.** يعد ذلك أصلاً من أصول

---

(١) حكم مشار إليه في: الجهمي، خليفة سالم. المرجع السابق، ص ٣٢٠.

(٢) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٢٣٦.

المحاكمات- أساس ذلك: ضمان حيدة القاضي الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام وحتى لا يفسر قضاءه بعقيدة سبق أن كونها عن التهمة موضوع المحاكمة وهو يباشر ولاية التحقيق أو يتولى سلطة الاتهام أو يشترك في قرار الإحالة أو في نظر الدعوى في مرحلة سابقة- ثمة قاعدة في الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها وهي أن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم في الموضوع المعروض حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدما فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه"(1).

و يتضح مما تقدم، إن مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم، يعني عدم صلاحية كل من سبق له الاتصال بمراحل الدعوى من الفصل فيها(2)، وذلك حتى يطمئن العامل المتهم إلى عدالة قاضية وتجرده من الميل والتأثر بعقيدة سبق أن كونها عن الاتهام موضوع المحاكمة.

هذا وأخذ المشرع المصري بهذا المظهر للحيدة، وذلك بأن أنشاء جهة مستقلة لتتولى الاتهام، وهي النيابة الإدارية، وأسند اختصاص الفصل في الدعاوى للمحاكم التأديبية كما سبق القول.

٢- زوال أسباب عدم الحيدة:-

لا تتحقق الحيدة في المحاكمة بالفصل بين سلطتي الاتهام والحكم فحسب، وإنما يلزم أيضاً ألا تكون هناك ثمة أسباب شخصية أو وظيفية يظن معها عدم قدرة عضو المحكمة علي الفصل في الدعوى بغير ميل أو انحياز.

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والثلاثون، الجزء الثاني، من أول مارس سنة ١٩٩٤م إلى ١٥ سبتمبر منه ١٩٩٤م، الطعن رقم ٢٢٠٥، ١٥٠١ لسنة ٣٨، ٣٩ ق، جلسة ٢٨/٥/١٩٩٤م، ص ١٤٣٩.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ١٨٢.

هذا وقد حدد المشرع والقضاء المصريين أسباب عدم صلاحية القاضي والأسباب التي تحيز رده عن نظر الدعوى. فقد نصت المـــادة ١٤٦ من قانون المرافعات المدنية والتجـــارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م على أسباب عدم صلاحية القاضي وهي:

١- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة.

٢- إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى، ناشئة قبل قيام الدعوى وقائمة إلى حين طرح الدعوى على القاضي.

٣- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية، أو وصياً عليه، أو مظنوناً في وراثته، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة.

٤- إذا كان له أو لزوجته، أو لأحد أقاربه، أو أصهاره على عمود النسب أو من يكون وكيلاً عنه، أو وصياً أو قيماً عليه مصلحة في الدعوى القائمة.

٥- إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها، ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً، أو خبيراً أو محكماً، أو كان قد أدى شهادة فيها.

وخلاصة ما تقدم، فان الحيدة تتوافر في القاضي بانتفاء أي من الأسباب المذكورة لعدم الصلاحية، و إلا يعتبر عمل القاضي باطلاً، حتى ونو تم باتفاق الخصوم، كما سبق القول.

أما أسباب رد القاضي فقد نصت عليها المادة ١٤٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية السابق، وهي:

١- إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها، أو إذا حدث لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم، أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

٢- إذا كان لمطلقته التي له منها ولد، أو لأحد أقاربه، أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى، أو مع زوجته ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.

٣- إذا كان أحد الخصوم خادماً له، أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم، أو مساكنته، أو كان قد تلقى منه هدية قبل رفع الدعوى أو بعده.

٤- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

وهكذا، فإذا لم تقم أي من هذه الأسباب في حق القاضي لا يجوز للعامل المتهم طلب رده، أو بالأحرى يكون القاضي محايداً، أما إذا وجد سبب أو أكثر من الأسباب السابقة فيجوز مثل هذا الطلب.

أما القضاء فقد مثل لأسباب عدم الحيدة بوجود مصلحة في الدعوى للعضو واتخاذه لموقف سابق. ومما قضت به محكمة القضاء الإداري فيما يتعلق بالمصلحة "أن تطبيق هذه القاعدة [القاعدة التي تخضع المحاكمات التأديبية للنصوص المتعلقة برد القضاة إذا ما توافر في أحد الأعضاء أحد أسباب الرد] يضع على عاتق كل موظف له مصلحة شخصية ما متعارضة مع مصلحة موظف آخر بحيث تسمح له بالاستفادة من أي قرار يمكن أن يصدر في مسألة تتعلق بهذا الأخير، الالتزام بعدم جلوسه عضواً في أي هيئة تنظر في موضوع يتعلق بهذا الموظف. وينتج عن ذلك أن السبب الذي يعتبر مانعاً يمنع الموظف من الجلوس في مجلس تأديبي، ومن ثم يلزمه بالتنحي، إنما هو المصلحة الشخصية بمعناها الواسع، التي يحصل عليها من القرار التأديبي، وذلك أياً كان الغرض الدافع إلى ذلك. وذلك كما إذا كان الموظف المقدم إلى مجلس التأديب من نفس الكادر الذي ينتمي إليه أحد أعضاء مجلس التأديب ويسبقه من حيث الأقدمية بحيث يعتبر القرار الصادر بفصل هذا الموظف ممثلاً لمصلحة مؤكدة لعضو مجلس التأديب.

وكذلك كما إذا كانت الدعوى التأديبية قد رفعت بإيعاز من هذا العضو كيداً في الموظف المقدم للمحاكمة وللإضرار به. ففي هذه الحالة يجب على هذا العضو أن يتنحى عن عضوية مجلس التأديب[1].

وفيما يتعلق بالموقف السابق، فقد اعتبر مجلس الدولة الأمر بإحالة الموظف إلى المحاكمة، أو توجيه الاتهام له، أو القيام بعمل من أعمال التحقيق، مانعاً من رئاسة الهيئة التي تتولى المحاكمة أو الاشتراك في نظر الدعوى[2].

ثانياً: وسائل كفالة الحيدة:

إذا توافر أي سبب من الأسباب السابقة لعدم صلاحية القاضي، أو رده، فان هناك وسائل تكفل للعامل المتهم الحيدة في المحاكمة، وهي: التنحي، والرد، والطعن القضائي في القرار.

١- التنحي:-

وبموجب هذه الوسيلة، يتعين على القاضي التنازل من تلقاء نفسه عن نظر الدعوى، إذا توافر في حقه أي من أسباب عدم الصلاحية المنصوص عليها في المادة ١٤٦ من قانون المرافعات. أما إذا لم يفعل واستمر في نظر الدعوى، فان ما قام به من عمل يعتبر باطلاً، وذلك أن أسباب عدم الصلاحية تعتبر من النظام العام، ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها حتى للخصوم[3].

٢- الرد:-

وهو أن يطلب العامل المتهم تنحي القاضي الذي قام به أي من أسباب الرد المنصوص عليها في المادة ١٤٨ من قانون المرافعات عن نظر الدعوى.

---

(1) حكم سبقت الإشارة إليه.

(2) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٩٧.

(3) نفس المرجع، ص ٣٩٦.

ويتميز حق الرد بأنه جوازي، أي أن للعامل المتهم السكوت عن طلبه أو التنازل عنه بعد تقديمه[1].

٣- الطعن القضائي في القرار:-

يجوز للعامل المتهم الطعن أمام القضاء في القرار الصادر بالجزاء ضده بعيب الانحراف في استعمال السلطة[2]، إذا لم تسعفه وسيلتي التنحي والرد لضمان حيدة القاضي الذي جلسِ لمحاكمته، أو إذا لم يستعمل لسبب أو آخر أياً من هاتين الوسيلتين.

---

(١) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(٢) نفس المرجع، ص ٤١٢ وما بعدها.

الفصل الثاني

الضمانات المصاحبة لصدور القرار

إن الضمانات التي يجب أن تستوفى للعامل المتهم في القانون المصري وقت إصدار القرار، لا تختلف عما سبق دراسته في القانون السوداني، ومن ثم فان هذه الضمانات تتمثل في تطبيق السلطة المختصة بالمحاكمة لمبدأ شرعية الجزاء في حالة الإدانة، وتسبيب القرار.

وفيما يلي بيان ذلك في المبحثين التاليين:-

المبحث الأول: تطبيق مـــبدأ الشرعيـــة .

المبحث الثاني: تســبيب القـــــــرار .

المبحث الأول

تطبيق مبدأ الشرعية

يتناول الباحث هذه الضمانة من خلال مفهوم، وضوابط مبدأ الشرعية، والآثار المترتبة عليه، كل في مطلب مستقل على النحو الآتي:-

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الشــرعية .

المطلب الثاني: ضوابط مبدأ الشرعية .

المطلب الثالث: آثار مبدأ الشــرعية .

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الشرعية

لقد سبق القول، ان لمبدأ الشرعية مفهوم ضيق ومفهوم واسع، وللإحاطة بضمانة تطبيق مبدأ الشرعية في القانون المصري، يتعرض الباحث لهذين المفهومين فيما يلي:-

أولاً: المفهوم الضيق لمبدأ الشرعية:

استقر الفقه الإداري في مصر على أن مبدأ الشرعية بمفهومة الضيق، يعني توقيع السلطة المختصة بالمحاسبة للجزاءات المنصوص عليها قانوناً دون غيرها في حالة ثبوت المخالفة الإدارية المرتكبة، ولا يجوز لها أن تقضي بجزاء لم يرد به نص مهما كانت الدوافع ولو كان هذا الجزاء أخف من الجزاء الوارد في القانون، وحتى لو تم ذلك برضاء العامل المتهم، لأنه يشغل مركزاً نظامياً مستمداً من القوانين مباشرة، فلا يجوز الاتفاق على عكسه(١).

وهكذا، فانه على السلطة المختصة بالمحاسبة اختيار الجزاء للمخالفة المرتكبة من بين قائمة الجزاءات التي نص عليها القانون على سبيل الحصر، ولقد أوردت كافة قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة قوائم بالجزاءات التي يجوز توقيعها على العامل كما سبق بيان ذلك فيما تقدم.

هذا وقد ذهب القضاء الإداري المصري من جهته، في تحديد المقصود بمبدأ الشرعية بمفهومة الضيق، إلى أن "**السلطة التأديبية وهي في سبيل مؤاخذة المتهم عما يثبت في حقه من اتهام، ينبغي أن تجازيه بإحدى العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر، ولا يجوز لهذه السلطات سواء كانت رئاسية أم قضائية أن تضفي على إجراء وصف الجزاء ما لم يكن ذلك الإجراء**

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٨٩.

موصوفاً صراحة بأنه عقوبة تأديبية بنص القانون و إلا كان القرار أو الحكم التأديبي مخالفاً للقانون..."[1].

ومن تطبيقات هذا الحكم ما قضت به المحكمة الإدارية العليا أيضاً من **"أن الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين المعينين على وظائف دائمة قد عددتها المادة ٨٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م بشأن نظام موظفي الدولة ولم تورد من بينها (لفت النظر)** الذي لا يعدو في حقيقته عن أن يكون مجرد إجراء مصلحي لتحذير الموظف، وتوجيهه في عمله دون أن يترتب عليه إحداث أثر في مركزه القانوني.."[2].

ومن جهة أخرى، إن لمبدأ الشرعية بمفهومة الضيق مظاهر، تتمثل في ضرورة تضمين الجزاء الإداري في قانون أو لائحة، والالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية للجزاء[3].

١- النص على الجزاء في قانون أو لائحة:-

من المظاهر الهامة لمبدأ الشرعية، أن يرد النص على الجزاء الذي يوقع على العامل المتهم في قانون صادر عن المشرع أو في لائحة صادرة عن السلطة التنفيذية، وذلك أن الجزاء الإداري إجراء زجري مؤلم، وينطوي على مساس بالحقوق المهنية للعامل المتهم.

وفي مصر، جرى العمل على النص على الجزاءات الإدارية في قانون، وهو ما بينه الباحث فيما تقدم في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة.

---

(1) حكم للمحكمة الإدارية العليا، مشار إليه في: النهري، مجدي مدحت إبراهيم. المرجع السابق، ص ١٩٣.

(2) حكم مشار إليه في: عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٢٠ (الهامش).

(3) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٩٠وما بعدها.

٢- الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية للجزاء:-

يتعين على السلطة المختصة، وهي بصدد محاسبة العامل المتهم، الالتزام بالقيود الشكلية للجزاء الإداري، وذلك بأن تستخدم ذات المصطلح الذي نص عليه المشرع للجزاء دون غيره، ومن ثم فلا يجوز استخدام مصطلح أخر أو مترادف أو مشتق، حتى ولو كان يحتوي نفس المضمون والأثر العقابيين. لأن واجب المحكمة أن تختار جزاء محدد شكلاً وموضوعاً.

ومن ناحية أخرى، يجب على السلطة المختصة، فضلاً عن القيود الشكلية، مراعاة القيود الموضوعية للجزاء، وذلك بأن يتناول الجزاء الإداري الذي تحكم به المزايا الوظيفية للعامل المتهم فحسب، أما إذا أنطوى القرار على مساس بكرامة العامل المتهم أو بحريته أو بماله، فيكون مخالفاً لمبدأ الشرعية من الناحية الموضوعية، لأن ما تضمنه هذا القرار ليس من بين الجزاءات المنصوص عليها تشريعياً أو لائحياً.

وخلاصة ما تقدم، فإنه يجب على السلطة المختصة احترام مبدأ الشرعية وعدم توقيع جزاء غير منصوص عليه قانوناً و إلا كان قرارها باطلاً[١]. وهذا ما سجلته المحكمة الإدارية العليا من "أن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م في شأن موظفي الدولة وإن كان قد عدد في المـــادة (٨٤) منه الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين المنحرفين، **إلا أنه ليس من مقتضى ذلك إنزال أي عقوبة على الموظف متى تعدى أثرها إلى ما يعتبر جزاء آخر لم يرد بشأنه نص القانون إذ أن الجزاء الإداري شأنه في ذلك شأن الجزاء الجنائي، لا يوقع بغير نص ولا يطعن على ذلك بأن المحكمة إذ التزمت عقوبة معينة وأنزلتها بالموظف المنحرف فان حكمها لا يعيبه شيء ما حتى ولو انصرف حكمها بطريق غير مباشر إلى ما يعتبر جزاء آخر لم يرد بشأنه نص. إذ العبرة دائماً في كل ما يختص بالجزاءات**

(١) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٢٠-٤٢١.

أن تكون مطابقة للقانون، سواء في ذلك العقوبة الموقعة أو آثارها المترتبة عليها. فإذا تجاوزت العقوبة تلك الحدود فإنها تكون على خلاف القانون وتكون بالتالي متعينة الإلغاء وترتيباً على ذلك فان عقوبة خفض الدرجة إذا ما أوقعت على موظف من الدرجة الثامنة وكان من نتيجتها نقل الموظف المذكور من سلك الموظفين الدائمين إلى الموظفين المؤقتين تكون مخالفة للقانون متعين الإلغاء.." (١).

ثانياً: المفهوم الواسع لمبدأ الشرعية(٢):

ومقتضى مبدأ الشرعية بالمفهوم الواسع، أن يكون القرار الصادر عن السلطة المختصة في مواجهة العامل المتهم متفقاً مع القواعد القانونية بصفة عامة.

ولعل من تطبيقات المفهوم الواسع لمبدأ الشرعية ما يلي:-

١- أن يكون الجزاء مقابل خطأ محدد(٣). أي لا يجوز توقيع جزاء على العامل

---

(١) حكم مشار إليه في: عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ١٢٢.

(٢) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٩١.

(٣) استقر القضاء على عدم جواز العقاب دون خطأ، بأن قررت محكمة القضاء الإداري "أنه ما كان يجوز أن يوقع جزاء على المدعي لأنه سلم الخزانة لبديله استلاماً قانونياً، وقد حصل العجز أثناء وجوده في الإسكندرية وقد قررت إدارة التفتيش أنها لا تطعن بصحة ما نسب إليه. ومؤدى ذلك أن القرار المطعون فيه يكون قد بني على شكوك وأوهام والجزاء التأديبي لا يوقع إلا على أسباب صحيحة استخلصت استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة في الأوراق، لهذا يكون القرار المطعون فيه قد قام على أسباب غير مؤكدة مما يتعين معه إلغاؤه". حكم مشار إليه في: عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية. المرجع السابق، ص ٦٥٦. وبذات المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "..فإذا كان الثابت من الأوراق أن السبب الذي بني عليه القرار المطعون فيه وهو شروع المدعي في سرقة خرطوم مطافئ من ممتلكات الشركة غير قائم في حق المدعي من واقع التحقيقات التي قامت بها الشركة الطاعنة والشرطة والنيابة العامة والتي أجدبت تماماً من ثمة دليل يعزز شروع المدعي في سرقة الخرطوم، وقد انتهت النيابة العامة إلى الأمر بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى=

المتهم إلا إذا ثبت ارتكابه لخطأ ما، لأن الأصل في الإنسان هو البراءة كما أن الجزاءات الإدارية لم توضع إلا لتطبق على فعل معين أو امتناع للعامل.

٢- لا يجوز الحكم بجزاء على العامل المتهم، إلا من قبل السلطة التي خصها المشرع بذلك، كما لا يجوز لهذه السلطة التفويض في اختصاصها إلا بالقانون الذي يجيز التفويض صراحة أو ضمناً.

٣- استخدام اختصاصات ومسؤوليات السلطة العامة والقانون العام المخولة للسلط المختصة لتحقيق أغراض المصلحة العامة دون غيرها.

٤- تطبيق السلطة المختصة للقواعد القانونية بصورة سليمة، وعدم الخطأ في تفسيرها أو تطبيقها، الأمر الذي يحتم مراعاة مبادئ عدم تكرار الجزاء وعدم رجعية القرار.. الخ.

٥- أن يكون الجزاء ممكناً. أي لا يجوز فرض الجزاء بمعزل عن المركز القانوني الذي يشغله العامل المتهم. ومثال ذلك، توقيع جزاء على العامل المتهم بعد انتهاء خدمته.

٦- أن يكون الجزاء جائزاً قانوناً. إذ لا يجوز أن يتضمن قرار المحكمة عبارات جارحة لأن هذه العبارات غير منصوص عليها في القانون كجزاء.

٧- أن يكون الجزاء مسبباً. وذلك بأن يتضمن القرار الأسباب التي استند إليها في صلبه.

=الجنائية لعدم معرفة الفاعل، فان القرار المطعون فيه يكون قد استخلص من غير أصول تنتجه مادياً أو قانوناً، ويكون مخالفاً للقانون خليقاً بالإلغاء طالما أن الواقعة التي أثم عنها المدعي تأديبياً هي بذاتها التي تناولتها النيابة العامة بالتحقيق والتي انتهت في شأنها بعدم ثبوتها قبله، وطالما لم ينسب إلى المدعي في القرار المطعون فيه ثمة وقائع أخرى غير تلك التي وردت في القرار المطعون فيه ثمة مخالفة تأديبية". حكم مشار إليه في نفس المرجع، ص ٦٥٩-٦٦٠.

المطلب الثاني

ضوابط مبدأ الشرعية[1]

يتطلب تطبيق مبدأ الشرعية أن تتقيد السلطة المختصة بالمحاسبة بالحدود المنصوص عليها في القانون للجزاء الإداري، وألا تتخذ إجراءات مقررة لأغراض غير عقابية بقصد العقاب، وأن تلتزم التفسير الضيق للنصوص المتعلقة بالجزاءات الإدارية.

أولاً: الالتزام بالحدود المقررة قانوناً للجزاء الإداري:

ووفقاً لهذا الضابط، يتعين ألا تتعدى السلطة المختصة بالمحاسبة، الحدود المقررة للجزاء الإداري عند التطبيق، من حيث نوع ومدة هذا الجزاء ومقداره، و إلا كان الجزاء باطلاً لمخالفة مبدأ الشرعية، فلا يجوز، على سبيل المثال، الخصم من الأجر لمدة تجاوز الشهرين أو الخصم بما يزيد عن ربع الأجر، تطبيقاً لجزاء الخصم من الأجر الذي حدده المشرع بمدة لا تجاوز شهرين في السنة وفي حدود ربع الأجر الشهري في المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

ثانياً: عدم اتخاذ إجراءات مقررة لأغراض غير عقابية بقصد العقاب:

يحدث أن تلجأ الإدارة إلى اتخاذ إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي، كنقل العامل أو ندبه أو إلغاء وظيفته، على أساس أن هذا الإجراء يحقق المصلحة العامة، ولكنه في الواقع يحمل في طياته عقاباً للعامل، وهو ما يعرف بالجزاء المقنع أو المستتر. وكقاعدة عامة، أن اتخاذ مثل هذا الإجراء يعتبر مخالفة لمبدأ الشرعية ويجعل القرار باطلاً، وذلك لأن هذا الجزاء الذي أوقعته الإدارة لم تكن من بين الجزاءات التي نص عليها المشرع، ولتوقيع جزاء دون إتباع للإجراءات المقررة.

---

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٥ وما بعدها. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٣٤-٤٣٥.

هذا وقد أشارت محكمة القضاء الإداري إلى هذه المعاني بـ "..أنه من المقرر أن نقل العاملين لم يشرع ليستخدم في الانتقام منهم، أو حتى لتوقيع عقوبة تأديبية مقنعة عليهم ولو ثبت ارتكابهم ذنباً إدارياً فإذا ما سخر النقل لأغراض كهذه كان مشوباً بإساءة استعمال السلطة، فضلاً عن أنه يكون عقوبة تأديبية مبتدعة لم ينص عليها القانون، ولم تتبع في توقيعها الإجراءات الشكلية التي يقتضيها المشرع تحقيقاً للعدالة، وهذا السبب الأول لبطلان القرار المطعون فيه، هو ذاته يجعل القضاء الإداري مختصاً بنظر طلب إلغائه إذ يكشف عن انطواء النقل في الواقع على قرار تأديبي، وهو ما لا خلاف على اختصاص هذا القضاء بنظر الطعن عليه بالإلغاء.."[1].

وتقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٨٩/٣/١٨م أن "المسلم به في الفقه والقضاء الإداريين، أن الجزاء التأديبي المقنع جزاء غير مشروع، وأنه إذا ثبت أن قرار نقل العامل كان مقصوداً به مجازاته تأديبياً عن خطأ تأديبي وقع منه، فان هذا القرار يكون واجب الإلغاء، وذلك لأن نقل العاملين لم يشرع من أجل اتخاذه وسيلة لمجازاة العامل المخطئ، وإنما لاتخاذه وسيلة لتحقيق أفضل إدارة للمرافق العامة على أحسن وجه، وعلى هذا الأساس فانه لا يجوز القول بصحة ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن النقل كجزاء مقنع يغني عن مجازاة المطعون ضدهم، عما هو ثابت قبلهم بدلاً من العقوبات التأديبية التي قررها المشرع على سبيل الحصر. والتي تبدأ بالإنذار وتنتهي بالفصل من الخدمة، والتي قدم الطاعنون من قبل بمعرفة النيابة الإدارية إلى المحكمة التأديبية لتمارس ولايتها كسلطة قضائية عقابية تأديبية في اختيار ما تراه من هذه الجزاءات لتوقعه على ما تدينه من الطاعنين فيما هو منسوب إليه على نحو يتناسب مع ما هو مدان فيه.."[2].

---

(1) حكم مشار إليه في: عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ١٨٦-١٨٧.

(2) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ١٨٧-١٨٨.

ثالثاً: التفسير الضيق للنصوص المتعلقة بالجزاءات الإدارية:

إذا كان مبدأ الشرعية يعني كما سبق القول توقيع الجزاءات التي نص عليها المشرع على سبيل الحصر، فان ذلك يتطلب أن يجري تفسير النصوص المتعلقة بهذه الجزاءات تفسيراً ضيقاً لا توسع ولا قياس فيه.

ولقد عبرت المحكمة الإدارية العليا أبلغ تعبير عن هذا الأصل بـــ "..أن العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية، بسبب أنها قيد على الحريات، **فكذلك العقوبات التأديبية فهي قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها القوانين واللوائح فلا محل لإعمال أدوات القياس والاستنباط، ولو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده**، فيسوغ للمحكمة على سبيل المثال أن تحكم على موظف بالوقف عن العمل مدة سنة بدون مرتب، في حين أن المـــــادة (٨٤) تقضي بألا تزيد مدة الوقف على ثلاثة شهور، ثم يقال بعد ذلك أن المحكمة كانت تملك الحكم بالعزل فيجوز من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل لمدة سنة"[١].

وعند الباحث، أن مبدأ التفسير الضيق للنصوص العقابية يجد أساسه في أنه من شأن التوسع في التفسير، ابتداع جزاء لم يرد به نص في القانون، وهو ما يخالف مبدأ الشرعية.

(١) حكم مشار إليه في: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٤.

المطلب الثالث

آثار مبدأ الشرعية

لا تختلف آثار مبدأ الشرعية في القانون المصري، عما سبق دراسته في القانون السوداني بل أن هذه الآثار قد أصبحت من المبادئ العامة لقانون التي تطبق في كافة النظم.

وتتمثل آثار مبدأ الشرعية كما سبق القول في مبدأ عدم العقاب عن الفعل الواحد مرتين، وعدم رجعية القرار الصادر بالجزاء في مواجهة العامل المتهم، وتناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة.

وسوف يستعرض الباحث هذه الآثار في ثلاثة فروع متتالية كالآتي:-

الفرع الأول: عدم تعدد الجزاء عن الفعل الواحد .

الفرع الثاني: عـــدم رجعية الجـــــــزاء .

الفرع الثالث: التناســـب بين الجزاء والمخالفة .

الفرع الأول

عدم تعدد الجزاء عن الفعل الواحد

من أهم النتائج التي رتبها الفقه والقضاء على مبدأ الشرعية، عدم عقاب العامل المخطئ عن ذات الفعل أكثر من مرة واحدة.

وللإحاطة بمبدأ عدم تعدد الجزاء، والذي هو ضمانة للعامل، يتناوله الباحث من حيث: التطبيقات القضائية له، والشروط اللازمة لتطبيقه، فيما يلي:-

أولاً: التطبيقات القضائية لمبدأ عدم تعدد الجزاء:

أصدر القضاء المصري العديد من الأحكام، تطبيقاً لمبدأ عدم جواز عقاب العامل المخطئ بأكثر من جزاء عن الفعل الواحد، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الدستورية العليا من أن "..**مبدأ عدم جواز معاقبة شخص مرتين عن فعل واحد من المبادئ التي رددتها النظم القانونية على اختلافها، ويعتبر جزء من الحقوق الأساسية التي تضمنتها الاتفاقيات المختلفة لحقوق الإنسان، ويخل إصداره بالحرية الشخصية التي يمثل صونها من العدوان ضمانة جوهرية لآدمية الفرد ولحقه في الحياة، وذلك أن الجريمة الواحدة لا تزر وزرين وباستيفاء من ارتكبها للعقوبة المقررة لها**، وهي عقوبة لا يفرضها المشرع جزافاً، وإنما يفرد لكل جريمة العقوبة التي يرتئيها مناسبة لها فان الحق في القصاص يكون قد بلغ غاية الأمر فيه، وقد جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن خضوع الدولة للقانون محدد على ضوء مفهوم ديمقراطي مؤداه ألا تخل التشريعات بالحقوق التي يعتبر التسليم بها في الدول الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية، وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وكرامته وشخصيته المتكاملة، ويندرج تحتها طائفة من الحقوق تعتبر وثيقة الصلة بالحرية الشخصية التي كفلها الدستور في مادته الحادية والأربعين واعتبرها من الحقوق الطبيعية، **ومن بينها عدم جواز معاقبة الشخص أكثر من مرة عن فعل واحد**"[1].

وتقول محكمة القضاء الإداري "..**إن من أوليات المبادئ القانونية المسلمة عدم جواز العقاب عن الواقعة الواحدة إلا مرة واحدة** والإنذار هو من العقوبات التأديبية التي تدخل في اختصاص رئيس المصلحة سواء بالنسبة للعمال أو غيرهم، وقد أوقعه رئيس المصلحة على المدعي طبقاً للفقرة الثانية من المادة (٨٥) من قانون الموظفين المضافة بالقانون رقم (٢٨٧) لعام ١٩٥٢م **فما كان**

---

(1) القضية رقم ٣ لسنة ١٠ ق دستورية، جلسة ١٩٩٣/١/٢م، حكم مشار إليه في: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٤٨-٤٩.

يجوز معاقبته مرة ثانية عن ذات التهمة بالفصل.."[1].

هذا وقد رددت المحكمة الإدارية العليا القضاء السابق في أكثر من حكم، ومن ذلك حكمها بجلسة ١٩٨٩/٦/١٠م بـ "..**أنه من المبادئ العامة الأساسية لشرعية العقاب أياً كان نوعه، أنه لا يجوز عقاب الإنسان عن الفعل المؤثم مرتين**، وأنه وإن كان يجوز العقاب عن الجريمة التأديبية للموظف العام برغم العقاب عن ذات الأفعال كجرائم جنائية في نطاق المسؤولية الجنائية للموظف- لاختلاف الأفعال وصفاً وتكيفاً في كل من المجالين الجنائي والتأديبي واختلاف أوجه الصالح العام والمصالح الاجتماعية التي يستهدف من أجلها المشرع تنظيم كل من المسؤوليتين الجنائية والتأديبية، وإن كانت كلاهما تهدف إلى تحقق الصالح الأعلى للجماعة وحماية المصلحة العامة للمواطنين **إلا أنه لا يسوغ معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الأفعال غير مرة واحدة حيث تستنفد السلطة التأديبية ولايتها بتوقيعها العقاب التأديبي، ولا يسوغ لذات السلطة التأديبية أو لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات الجرائم التأديبية لذات العامل الذي سبق عقابه ومجازاته**، ولا يغير من ذلك أن تكون السلطة التي وقعت الجزاء التأديبي ابتداء هي السلطة التأديبية الإدارية الرئاسية أو السلطة التأديبية القضائية متمثلة في المحاكم التأديبية، لأن العلة تتحقق بمجرد توقيع الجزاء التأديبي صحيحاً قانوناً على العامل، حيث بذلك تصل المسؤولية التأديبية للعاملين إلى غايتها القانونية، **ولا يسوغ بعد ذلك مباشرة السلطة التأديبية على ذات العامل لذات الفعل الذي جوزي عنه**، حيث ترتبط ولاية التأديب وجوداً وعدماً مع الغاية المستهدفة منها وهي مجازاة العامل عما يثبت إسناده قبله من جرائم تأديبية تحقيقاً للانضباط الإداري والمالي وحفاظاً على حسن سير وانتظام أداء الخدمات العامة وتوفير الإنتاج للمواطنين على يد الأجهزة العامة المختصة.

---

(1) القضية رقم ١٧٣٩ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٥٤/٦/١٤م، حكم مشار إليه في: عبد الحميد، عبد المنعم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ١٢٧ (الهامش).

ومن حيث أن تكرار مجازاة العامل تأديبياً عن ذات الجرائم التأديبية فضلاً عن انعدام سنده القانوني، يعد مخالفاً للنظام العام العقابي لإهداره لسيادة القانون، أساس الحكم في الدولة، ولحقوق الإنسان التي تقضي بشخصية العقوبة، وتحكم فوريتها، عدم تكرارها، كما تمثل اعتداء على أمن الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها في خدمة الشعب لالتزام الدولة بحمايتهم وكفالة قيامهم بأداء واجباتهم في خدمة الشعب (مواد الدستور أرقام ٦٧،٦٦،٦٤،١٤/١) ومن ثم فان الجزاء التأديبي المتكرر عن ذات الفعل لذات العامل يكون باطلاً ومنعدم الأثر، سواء صدر من السلطة الرئاسية التأديبية أو من المحاكم التأديبية.

ومن حيث أنه بناء على ما سبق فانه الدفع بعدم جواز المحاكمة التأديبية لسبق مجازاة العامل تأديبياً يعد دفعاً متعلقاً بالنظام العام التأديبي بصفة خاصة، ومن ثم فان هذا الدفع يجوز إبداؤه في أية مرحلة من مراحل الدعوى التأديبية ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا"(١).

ومما قضت به المحكمة الإدارية العليا أيضاً: "**ومن حيث أن المبادئ المقررة في قضاء هذه المحكمة عدم جواز نظر الدعوى التأديبية المقامة بعد سبق مجازاة العامل إدارياً عن ذات الواقعة المقدم للمحاكمة التأديبية من أجلها إذ** أن القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية هي قرارات إدارية تسرى في شأنها القواعد المتعلقة بالتظلم والسحب والإلغاء **وأنه بصدور القرار التأديبي تكون السلطة التأديبية الرئاسية قد استنفذت سلطتها التقديرية في تقدير الذنب الإداري والجزاء الملائم له ولا يجوز بعد ذلك إحالة العامل للمحاكمة التأديبية عن ذات الواقعة التي سبق أن جوزي عنها إدارياً**"(٢).

---

(١) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٩، الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٢ ق، المرجع السابق، ص ٣٠٧.

(٢) نفس المرجع، الطعن رقم ١٨١٨ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٨٨/٤/٢٣م، ص ٣٠٥.

ويتضح من الأحكام السابقة، أن القرار الثاني بتوقيع الجزاء على العامل المتهم عن ذات المخالفة يكون باطلاً.

على أنه يشترط لتقرير هذا البطلان، أن تتوافر شروط معينة استقر عليها الفقه والقضاء.

ثانياً: شروط تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاء:

يتعين، حتى يمكن القول بتكرار توقيع الجزاء على العامل عن الفعل الواحد، توافر الشروط التالية:-

١- وحدة المخالفة المرتكبة:-

ومؤدى هذا الشرط، أن يتناول الجزاء الثاني نفس الفعل أو الأفعال التي عوقب العامل المتهم من أجلها في السابق، أما إذا انصرف الجزاء إلى فعل آخر أو وقائع جديدة أو كان الفعل مستمراً بعد توقيع الجزاء الأول، فانه يكون هناك أكثر من مخالفة ذات طبيعة مختلفة، وبالتالي يجوز معاقبة العامل المتهم مرة أخرى عن هذه المخالفات دون الدفع بسبق توقيع الجزاء، والقول بغير ذلك يؤدي إلى الإخلال بالأوضاع والتشجيع على الاستمرار في مخالفة الواجبات الوظيفية بعد توقيع الجزاء الأول(١).

٢- وحدة النظام القانوني:-

وهي أن تنتمي الجزاءات الموقعة على العامل المتهم إلى نظام قانوني واحد، أما إذا كان أحد الجزاءين منتمياً إلى نظام محاسبة العاملين والآخر إلى النظام الجنائي، أو كانت إحدى الجزاءات منتمية إلى نظام وظيفي عام والأخرى إلى نظام وظيفي خاص، فانه لا يكون هناك ازدواج في الجزاء(٢).

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٢٩١. شاهين، مغاوري محمد. المساءلة التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٤٧.

(٢) عفيفي، مصطفي. المرجع السابق، ص ١٩٤.

٣- وحدة السلطة المختصة بتوقيع الجزاء:-

يشترط لتطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاء، أن تتولى السلطة التي أوقعت الجزاء أولاً إعمال سلطتها الجزائية مرة أخرى في مواجهة العامل المتهم، أما إذا تعددت السلطات المختصة بتوقيع الجزاء، كما لو كان العامل المتهم تابعاً لأكثر من جهة واحدة وقامت كل منها بتوقيع الجزاء عليه عن نفس الخطأ، فانه لا يكون هناك إخلال بمبدأ وحدة الجزاء(١)، وإنما المحظور أن تستنفذ السلطة المختصة ولايتها في توقيع الجزاء وتعود مرة أخرى وتمارس سلطة العقاب عن ذات الأفعال.

٤- أن يكون الجزاء الموقع من الجزاءات الأصلية:-

لا يكون هناك أي ازدواج في الجزاء إلا إذا قامت سلطة المحاسبة بتوقيع أكثر من جزاء من الجزاءات المحددة في القانون على سبيل الحصر لم ينص القانون على الجمع بينها(٢)، ومن ثم فلا يعتبر تعدداً في الجزاء توقيع إحدى الجزاءات الأصلية وأخرى تبعية، كالحرمان من الترقية خلال فترة معينة، إذا كان المشرع يعتبرها كذلك.

٥- أن يكون ما وقع على العامل المتهم من قبيل العقاب:-

يشترط لتطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاء، أن يحمل الجزاء الثاني الموقع على العامل المتهم معنى العقاب، أما إذا كان مجرد تدبير وقائي، كالأمر بنقل العامل إلى وظيفة أخرى، أو العهد إليه بعمل معين أو تنبيهه إلى خطورة ارتكاب المخالفة التي عوقب من أجلها أو فصله للمصلحة العامة بعد توقيع الجزاء عليه، فانه لا يعتبر ازدواجاً في الجزاء(٣).

---

(١) نفس المرجع، نفس الصفحة وما بعدها.

(٢) حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٧٦.

(٣) شاهين، مغاوري محمد. القرار التأديبي وضماناته. المرجع السابق، ص ٥٥٩. الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٢٨١.

٦- وجود جزاء سابق في الواقع والقانون[١]:-

يحدث الازدواج أو التعدد في الجزاء، إذا كان هناك جزاء قائم بالفعل في الواقع والقانون، وتم توقيع جزاء آخر بسبب نفس المخالفة التي وقع عنها الجزاء الأول، أما إذا انتفى الوجود الواقعي والقانوني للجزاء الأول، فلا يعد ذلك ازدواجاً في الجزاء ويجوز توقيع جزاء آخر.

وعلى ذلك، فإذا ألغي الجزاء الأول لعيب في الاختصاص أو الشكل، فانه يجوز توقيع جزاء جديد بإجراءات صحيحة عن ذات الأفعال، كما أنه إذا سحبت جهة الإدارة، باعتبارها السلطة المختصة بالمحاسبة القرار الصادر بالجزاء، فان توقيع جزاء عن نفس الأفعال لا يعتبر تعدداً في الجزاء.

الفرع الثاني

عدم رجعية الجزاء

قرر المشرع المصري مبدأ عدم الرجعية بالنسبة إلى القوانين بنص المادة ٦٦ من الدستور والمادة ٥٥ من قانون العقوبات. حيث نصت المادة ٦٦ على أنه لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون، ونصت المادة ٥٥ على أنه "يعاقب على الجرائم بمقتضى القانون المعمول به وقت ارتكابها،..".

هذا ويطبق هذا المبدأ على القرارات الجزائية الصادرة في حق العاملين، وذلك أن هذه القرارات هي قرارات إدارية من حيث الشكل، ومن ثم فهي تخضع لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية بصفة عامة. ومن جهة أخـرى، إن القرارات الجزائية عقوبة من حيث مضمونها وآثارها[٢] ، والأصل المقرر أنه لا يجوز أن تتضمن العقوبة أثراً رجعياً.

---

(١) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٥٣-٤٥٥.

(٢) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٨١.

وهكذا، فانه لا يجوز توقيع جزاء على العامل المتهم لم يكن معمولاً به وقت ارتكاب المخالفة، كما يجب تطبيق الآثار المترتبة على الجزاء الإداري من تاريخ توقيعه دون أن تمتد إلى تاريخ ارتكاب المخالفة أو إلى أي تاريخ سابق على ذلك[1].

هذا وقد طبق القضاء الإداري المصري مبدأ عدم رجعية الجزاء في العديد من الأحكام، على أنه هناك استثناءات على هذا المبدأ.

أولاً: التطبيقات القضائية لمبدأ عدم رجعية الجزاء:

قررت محكمة القضاء الإداري بخصوص عدم الرجعية، أنه **"لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله"**[2].

وقد رددت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى بأن "..**المشرع قد حسم الأمر بالنسبة لرجعية القوانين وغيرها من التشريعات من باب أولى، فلم يجعل لأي منها سلطان حاكم إلا بالنسبة للوقائع التي تحدث من تاريخ نفاذها وحظر أي أثر فيما وقع قبلها**، وأجاز الدستور استثناء في غير المواد الجنائية تقرير الأثر الرجعي للقانون ومثله في ذلك التشريع الأدنى مرتبة من باب أولى...

وحيث أنه وإن جرى الفقه والقضاء الإداري وبخاصة القضاء التأديبي على استقلال المسؤوليتين التأديبية والجنائية، فيما يتعلق بغير ما سبق من أصول عامة لشريعة العقاب القانوني أياً كان نوعه، فانه لم يرد بالنص سالف الذكر صراحة على حظر رجعية العقاب التأديبي مثل الحظر الذي أورده على الرجعية في المواد الجنائية، **فإن هذا الحظر باعتباره أصلاً من الأصول العامة للعقاب القانوني يسري على العقوبة التأديبية ويحكم المسؤولية التأديبية تشريعاً وقضاء إعمالاً للمبدأ العام الذي تفرضه شرعية العقاب من جهة، وعموم عبارة نص**

---

(1) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٩٤ومابعدها.

(2) حكم مشار اليه في: النجار، رفعت المصيلحي محمد. المرجع السابق، ص ٢٥٨.

المادة (٦٦) من الدستور في فقرتها الأخيرة التي حظرت العقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون المقرر للتجريم والعقاب من جهة أخرى، ولأن عبارات نصوص نظام العاملين المدنيين بالدولة بشأن المسؤولية التأديبية تردد هذا الأصل العام صراحة. وهو أن المسؤولية التأديبية تتحرك بمجرد وقوع الفعل الذي يشكل الجريمة التأديبية، أو فور كتابته، كما أن العقوبة التأديبية التي توقع على العامل هي تلك النافذة والمعمول بها وقت ارتكابه للجريمة التأديبية وهذا هو ما يجري بالفعل في الغالبية العظمى للمخالفات التأديبية.

ومن حيث أنه إعمالاً لما سبق من أصول عامة تحكم العقاب والمسؤولية التأديبية. فانه يتعين التسليم بأنه لا يجوز أصلاً كقاعدة عامة توقيع عقوبة تأديبية على العامل إلا العقوبة المقررة والنافذة وقت وقوع الفعل التأديبي الذي يجازى من أجله، وذلك ما لم يكن العقاب التأديبي قد تعدل بصورة أصلح أعمالاً للمبدأ المقرر في مجال العقاب الجنائي، تطبيقاً لما تحتمه الوحدة في الأسس العامة للعقاب الجامعة بينه وبين العقاب التأديبي. وذلك رغم تميز كل منها في الإجراءات والنطاق والتكييف للأفعال المؤثمة ونوعية العقوبات، أو ما لم يكن قد أصبح مستحيلاً توقيع العقوبة على المتهم نتيجة تغير حالته الوظيفية بإحالته للتقاعد، حيث يوقع عليه العقاب الذي حدده المشرع عن ترك الخدمة وما يماثل ذلك من حالات.."[1].

ومما قررته المحكمة الإدارية العليا أيضاً حكمها بتاريخ ١٩٨٩/٤/٢٢م، والذي جاء فيه "ومن حيث أن الحكم المطعون فيه إذ قضى بمجازاة الطاعن بتغريمة خمسة أضعاف آخر أجر تقاضاه قبل إحالته إلى المعاش يكون قد صدر معيباً بمخالفة القانون، وذلك أن المخالفة المنسوبة إلى الطاعن ارتكابها والثابتة في

---

(١) الطعن رقم ١٦٨٢ لسنة ٣١ ق، جلسة ١٩٨٩/٣/٤م، حكم مشار إليه في: عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ١٣٩-١٤٠.

حقه حسبما سلف البيان قد وقعت خلال عام ١٩٧٩م قبل صدور القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣م الذي تضمن تعديل نص المادة (٨٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة التي كانت تنص على أنه: "يجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الإجمالي الذي تضمن التعديل زيادة الحد الأقصى مقدار الغرامة التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته التأديبية المنسوبة للطاعن كانت قد وقعت قبل العمل بالقانون المعدل الذي تضمن رفع الحد الأقصى لمقدار الغرامة التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته إلى خمسة أضعاف آخر أجر تقاضاه العامل قبل انتهاء خدمته.

ومن حيث أن المخالفة التأديبية المنسوبة للطاعن كانت قد وقعت قبل العمل بالقانون المعدل الذي تضمن رفع الحد الأقصى لمقدار الغرامة التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته، **فانه طبقاً لما جرى قضاء هذه المحكمة من حتمية التزام السلطة التأديبية رئاسية كانت أو قضائية بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً وقت وقوع الفعل التأديبي وعدم تطبيق أي عقوبة تأديبية لاحقة على تاريخ وقوع الجريمة التأديبية** ما لم تكن تلك العقوبة أصلح للمتهم أو كانت حالته الوظيفية قد تغيرت عند الحكم على نحو يستحيل معه توقيع العقوبة النافذة قانوناً وقت وقوع الجريمة، ومن ثم وبناء على ذلك فان ما كان يجوز للمحكمة التأديبية أن توقع العقوبة الأشد التي وردت في النص اللاحق والمعدل بالقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣م، وإنما كان عليها أن تلتزم بجدول العقوبة التي كانت مقررة في النص قبل التعديل باعتبارها العقوبة النافذة وقت وقوع الجريمة التأديبية...

ومن حيث يتعين إلغاء الحكم المطعون فيه فيما يتعلق بالعقوبة التأديبية التي قضي بها على الطاعن، وتوقيع العقوبة القانونية المناسبة عليه جزاء وفاقاً لما ارتكبه من جرم تأديبي على النحو السالف بيانه والذي تقدره المحكمة بغرامة تعادل الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه الطاعن في الشهر عند انتهاء خدمته"[1].

([1]) الطعن رقم ٣٥٤٣ لسنة ٣٢ ق، حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ١٤٠-١٤١.

ويتضح من الأحكام السابقة، أن توقيع الجزاء الإداري بأثر رجعي يجعل القرار الصادر في هذا الشأن باطلاً وواجب الإلغاء.

ثانياً: الاستثناءات على مبدأ عدم الرجعية[1]:

على الرغم من عدم جواز سريان الجزاء الإداري على الماضي كقاعدة عامة، إلا أنه هناك استثناءات ترد على هذا الأصل العام، تتمثل في حالة نص القانون على تطبيق الجزاء بأثر رجعي، وحالة ما إذا كانت الرجعية أصلح للعامل المتهم، والرجعية في حالة المخالفات المتعاقبة.

١ - الرجعية بنص القانون:-

تواترت قوانين العاملين المدنيين بالدولة على النص على استثناء هام، يتعلق بحالة توقيع جزاء الفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش بالنسبة للموظف الموقوف عن العمل اعتباراً من تاريخ صدور قرار وقفه وليس من تاريخ توقيع جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش[2].

ولعل الحكمة من هذا الاستثناء هي أن العامل لا يمارس عملاً من الناحية الفعلية منذ تاريخ إيقافه أي أنه يعتبر معزولاً أو محالاً إلى التقاعد من هذا التاريخ نفسه.

٢ - حالة استفادة العامل من الأثر الرجعي:-

ومؤدى هذا الاستثناء سريان القاعدة المرتبة للجزاء بأثر رجعي على الماضي في حالة ما إذا كان في ذلك تحقيق رعاية أفضل لمصلحة العامل، كما لو كانت القاعدة التي تسرى بأثر رجعي تؤدي إلى تخفيض أو إلغاء الجزاء الذي تم توقيعه.

---

(1) عفيفي، مصطفى. المرجع السابق، ص ١٨٨ وما بعدها. خليفة، عبد العـزيز عبد المـنعم. المرجع السابق، ص ٨٢ وما بعدها.

(2) (م ١١٦ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م، والمادة ٨٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٧٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م).

وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية العليا قد رفضت في السابق تطبيق القانون الأصلح للمتهم، ومن ذلك حكمها: "ومن حيث أنه إذا كان تغريم المدعي قد تم بقرار إداري نهائي صادر وفقاً لأحكام القانون الساري وقت صدوره، **فانه لا محل أصلاً لإعمال قاعدة القانون الأصلح للمتهم المنصوص عليها في المادة (٥) عقوبات، في مجال إلغاء القرار المذكور والذي ينظر في شرعيته إلى الأوضاع التي كانت قائمة وقت صدوره**"[١].

على أن المحكمة قد عادت وطبقت الاستثناء السابق وقضت بجواز الأثر الرجعي للجزاء، متى كان في ذلك مصلحة للعامل. ومما قررته في هذا الشأن "ومن حيث أن المخالفة التأديبية المنسوبة للطاعن كانت قد وقعت قبل العمل بالقانون المعدل الذي تضمن رفع الحد الأقصى لمقدار الغرامة التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته، فانه طبقاً لما جرى قضاء هذه المحكمة من حتمية التزام السلطة التأديبية رئاسية كانت أو قضائية بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً وقت وقوع الفعل التأديبي وعدم تطبيق أي عقوبة تأديبية لاحقة على تاريخ وقوع **الجريمة التأديبية ما لم تكن تلك العقوبة أصلح للمتهم**.." [٢].

٣- الرجعية في حالة المخالفات المتعاقبة:-

يحدث أن تكون هناك مخالفات تقع على مراحل متتالية يشكل كل منها في ذاته مخالفة مستقلة، وتكون في مجموعها مخالفة واحدة. وفي هذه الحالة إذا بدء ارتكاب المخالفة في ظل قانون قديم واستمر حتى صدور القانون الجديد، فانه يسري عليها هذا القانون الجديد بأثر رجعي، على الرغم من أن المخالفة قد بدأت قبل العمل به، أي في ظل القانون القديم.

---

(١) حكم مشار إليه في: عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٤٢.

(٢) حكم سبقت الإشارة إليه.

الفرع الثالث

التناسب بين الجزاء والمخالفة

تجري القاعدة العامة على أن تقدير أهمية الخطأ المرتكب ومقدار الجزاء الموقع يدخل في الاختصاص التقديري للسلطة المختصة بالمحاسبة، بحيث يكون لها اختيار أي جزاء لأي مخالفة، على أنه قد تجنح هذه السلطة إلى فرض جزاء أشد أو أخف مما تقتضيه المخالفة المرتكبة، ولذلك فقد تقرر، كضمانة للعامل المتهم، أن يكون الجزاء الإداري متناسباً مع المخالفة المرتكبة، وذلك بتوافر الملاءمة بين خطورة المخالفة ونوع الجزاء ومقداره[1].

على أن التناسب بين الجزاء والمخالفة على هذا النحو، لم يتقرر في القانون المصري مرة واحدة بنص أو حكم قضائي، وإنما تراوح الأمر بين الرفض والقبول في أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا إلى أن استقر نهائياً.

أولاً: مسلك محكمة القضاء الإداري:

كانت رقابة محكمة القضاء الإداري على صحة الجزاءات الإدارية تقف عند التحقق من الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى العامل المتهم ومن صحة تكييفها القانوني[2]. ويعني ذلك أن رقابة محكمة القضاء الإداري لا تتعدى إلى

---

(1) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٩٧.

(2) أشارت محكمة القضاء الإداري إلى ذلك بـــ "أن القرار التأديبي كأي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره والسبب بوجه عام هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة فيتجه في قراره لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. والسبب في الجزاء التأديبي هو الجريمة التأديبية التي تدفع الرئيس الإداري إلى التدخل بسلطته العامة فيحدث في حق الموظف مركزاً قانونياً معيناً هو العقوبة التي يوقعها عليه ابتغاء مصلحة عامة هي حسن سير العمل. وقد يكون مثار النزاع من هذه الناحية ناحية السبب هو التحقق من صحة قيام الأفعال المنسوبة إلى الموظف وهل هي =

قياس مدى ملاءمة الجزاء للمخالفة المرتكبة. وتقول محكمة القضاء الإداري في هذا المعنى "١-إن تقدير مدى تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية التي استوجبت توقيعه هو مما تستقل به الجهة التي جعل لها القانون الاختصاص بتوقيعه، ولا تملك المحكمة على ما جرى به قضاؤها التدخل في هذا التقدير. ومرد ذلك أن المخالفات التأديبية غير محددة ولا مقررة بنصوص خاصة تبين أركان كل منهما، ولذلك يقع العقاب التأديبي على أعمال تقدر الجهة التأديبية أنها تستحق الجزاء، وتقدر تبعاً لذلك مقدار هذا الجزاء في حدود العقوبات الواردة في القانون"[١].

على أن محكمة القضاء الإداري قد عدلت عن اتجاهها السابق في عدم التدخل في مدى تقدير السلطة المختصة المحاسبة للجزاء، وأقرت مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة، ومن أحكامها في هذا الشأن: "**عدم الملاءمة الظاهرة بين الجريمة والعقاب في القرار المطعون فيه يجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة** لأن التدرج فيما يجوز للجنة الشياخات أن توقعه من جزاءات عملاً بالمادة ٢٤ من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧م الخاص بالعمد والمشايخ يدل على أن المشرع

= مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها أو التكييف القانوني لهذه الأفعال على فرض حصولها وهل تكون الجريمة التأديبية طبقاً للقانون. وليس من شك في أن سلطة الإدارة من هذه الناحية أو تلك ليست سلطة تقديرية بل هي سلطة محددة القانون مقيدة بقيوده ومن ثم كانت رقابة المحكمة للقرارات في هذه الحدود لتلك القيود هي رقابة قانونية وليست رقابة موضوعية يتحدد بها مدى مطابقة القرار الإداري للقانون أو عدم مطابقته إياه". حكم مشار إليه في: جبر، محمود سلامة. "التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، دراسة مقارنة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري"، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة الخامسة والثلاثون، يوليو/سبتمبر ١٩٩١م العدد الثالث، ص٧٠.

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الحادية عشرة، العدد الأول: من أول أكتوبر سنة ١٩٥٦م إلى آخر مارس سنة ١٩٥٧م، القضية رقم ١٦٩٥ لسنة ١٠ ق، ص ١٩٣.

قصد أن يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ ولا يقصد المشرع إعطاء اللجنة سلطة فصل العمدة مهما تكن التهمة الموجهة إليه أو مهما يكن الخطأ الذي وقع منه"(١).

ووفقاً لهذا القضاء الذي استقرت عليه محكمة القضاء الإداري في أحكامها اللاحقة، يشترط أن يكون الجزاء الموقع على العامل المتهم بقدر جسامة المخالفة المرتكبة، و إلا كان باطلاً.

ثانياً: مسلك المحكمة الإدارية العليا:

انتهجت المحكمة الإدارية العليا ذات الخطوات السابقة لمحكمة القضاء الإداري، فامتنعت في بادئ الأمر عن بسط رقابتها على التناسب بين الجزاء والخطأ المرتكب، ثم عادت وأقرت هذه الرقابة فيما بعد، وقضت في أكثر من حكم بألا يشوب سلطة تقدير الجزاء (غلو) في العقاب سواء بالشدة أو الرأفة.

ومن الأحكام التي تشير إلى الاتجاه الأول للمحكمة حكمها بـــ "أن القرار التأديبي شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره فلا تتدخل الإدارة لتوقيع الجزاء إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل وللقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني. **وهذه الرقابة القانونية لا تعني أن يحل القضاء الإداري نفسه محل السلطات المختصة فيما هو متروك لتقديرها ووزنها فيستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما يقوم لدى السلطات التأديبية من دلائل وبيانات وقرائن أحوال إثباتاً أو نفياً في خصوص قيام أو عدم قيام الحالة الواقعية التي تكون ركن السبب أو أن يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب وما يمكن ترتيبه عليه من آثار بل إن هذه السلطات حرة في تقدير تلك الدلائل والبيانات وقرائن الأحوال تأخذها دليلاً إذا اقتنعت بها وتطرحها إذا تطرق الشك إلى وجدانها وإنما الرقابة التي**

---

(١) مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السادسة، المجلد الثالث، القضية رقم ١٠٥٦ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٢/٤/١٥م، ص ٨٣٥.

للقضاء الإداري في ذلك تجد حدها الطبيعي- كرقابة قانونية- في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي في هذا الخصوص مستفاد من أصول موجودة أو أثبتتها السلطات المذكورة وليست لها وجود وما إذا كانت النتيجة مستخلصة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا تنتج النتيجة التي يتطلبها القانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانوناً فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون"(1).

هذا وقد بدأت المحكمة الإدارية العليا قضائها بالرقابة على التناسب بحكمها بتاريخ ١١/١١/١٩٦١م بـ "أنه ولئن كان للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء وبغير معقب عليها في ذلك **إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها في ذلك شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرية بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره** ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب. والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام انتظام المرافق العامة ولا يتأتى هذا التأمين إذا أنطوى الجزاء على مفارقة صارخة. فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة. والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين. فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، **وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة**

(1) حكم مشار إليه في: جبر، محمود سلامة. المرجع السابق، ص ٩٤-٩٥.

ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره. وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة هذه المحكمة"[1].

ووفقاً لهذا الحكم، لا يجوز أن يكون قرار الجزاء مفرطاً في الشدة أو الرأفة، و إلا كان هذا القرار معيباً في الحالتين.

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، العدد الأول من أول أكتوبر ١٩٦١م إلى آخر يناير ١٩٦٢م، القضية رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق، ص ٢٧٠.

المبحث الثاني

تسبيــب القـــرار

لقد سبق القول، أن التسبيب من الضمانات الجوهرية للعامل المتهم، ولذلك فقد حرص المشرع والقضاء في مصر على الأخذ به، حيث نصت المادة ٩١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أن "يصدر قرار المجلس [مجلس التأديب] مشتملاً على الأسباب التي بني عليها..". ونصت المادة ٩١ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م على أن "تكون قرارات مجلس التأديب مسببة وتوقع من الرئيس والأعضاء الذين أصدروها". ونصت المادة ٦٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م والمادة ٥٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على أنه "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

كما نص القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م في المادة ٢٨ على أن "تصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصدروها". وتنص المادة ٤٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه "لا يجوز تأجيل النطق بالحكم أكثر من مرة، وتصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء".

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "..يتفرع على حق الدفاع المقدس المكفول لكل إنسان **أنه يتعين أن تصدر الأحكام والقرارات التأديبية بالنسبة للعاملين مسببة** ليتسنى لمن صدرت بشأنه أن يطعن عليها أمام الجهات الرئاسية أو المحاكم القضائية المختصة لكي تباشر ولايتها في الرقابة على مشروعية تلك الأحكام أو القرارات التأديبية بحسب الأحوال والعامل شرع في حقه في الدفاع عن نفسه في جميع المراحل اللازمة إدارياً أو قضائياً ليستقر مركزه القانوني من الناحية التأديبية على أساس من الحق والحقيقة وفي إطار من سيادة القانون والشرعية. ومن ثم فإنه كان يتعين على مجلس التأديب المطعون في قراره أن

يحدد الأسباب التي يستند إليها فيما قرره في منطوقه من عقوبة تأديبية للطاعن على نحو واضح وصريح وذلك سواء باعتباره قرار جزاء تأديبي إداري من مجلس التأديب بحسب المعيار الشكلي في تكييف هذا المجلس وقراره أو باعتبار أن هذا المجلس وقراراته تعد في حكم الأحكام التأديبية التي تصدر من المحاكم التأديبية بحسب المعيار الموضوعي في تكييف هذا المجلس من حيث اختصاصه بالفصل في الخصومة أو الدعوى التأديبية على نحو من الاستقلال الإداري عن السلطة الإدارية الرئاسية وبناء على ولاية حدد قانون السلطة القضائية لهذا المجلس وأناطها به مباشرة.."[1].

وبصرف النظر عما نص عليه المشرع وحكم به القضاء، فان التسبيب يعتبر من الضمانات التي يتعين توافرها في كل مساءلة إدارية وإن لم يرد به نص[2].

ولدراسة ضمانة التسبيب في القانون المصري، يتعرض الباحث للمبدأ العام في التسبيب، وشروطه، وعناصره، وجزاء القصور فيه، في أربعة مطالب كما يلي:-

المطلب الأول: المبدأ العـــام في التسبيب

المطلب الثاني: شـــروط التســـبيب .

المطلب الثالث: عناصـــــر التســبيب .

المطلب الرابع: جزاء القصور في التسبيب .

---

(1) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٩، القضية رقـم ١٦٣٦ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٨٩/٦/١٧م، المرجع السابق، ص ٧٤١.

(2) الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص ٢٨٦.

المطلب الأول

المبدأ العام في التسبيب

من المقرر أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها ما لم يلزمها القانون بذلك، ومن ثم فان التسبيب هو الاستثناء ولا يتقرر إلا بنص ، وإن عدم التسبيب هو القاعدة العامة وهي مقررة دون نص[1].

وقد استقرت أحكام القضاء على هذا المبدأ، ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بأن "**الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر أسباب لقرارها إن لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب**"[2].

على أنه ليس هناك ما يمنع الإدارة من بيان أسباب اتخاذ القرار طواعية واختياراً[3]، وفي هذه الحالة "تكون [الإدارة] خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها للقانون واثر ذلك على النتيجة التي انتهى إليها القرار"[4].

هذا عن المبدأ العام في تسبيب القرارات الإدارية بصفة عامة، أما فيما يتعلق بتسبيب القرارات المتعلقة بالمحاسبة الإدارية للعاملين، فان الأصل المقرر في هذا الشأن أن التسبيب إجراء إلزامي وليس جوازي، وذلك بحسب النصوص الآمرة التي نصت على مبدأ التسبيب، والطابع القضائي لقرارات المحاسبة، وما استقر من أن التسبيب من الضمانات التي يجب توافرها في كل مساءلة إدارية حتى

---

(1) عبد اللطيف، محمد. تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، بدون مكـــان، ١٩٩٦م، ص ٧٦.

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر ســنوات، ١٩٥٥م-١٩٦٥م، القضية رقم ١٥٧٦ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٦٥/٥/٢٢م، المرجع السابق، ص ١١٦٧.

(3) أحمد، الديدامونى مصطفى. المرجع السابق، ص ١٦٤.

(4) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر ســنوات، ١٩٥٥م-١٩٦٥م، القضية رقم ٣١ لسنة ٢ ق، جلسة ١٩٥٦/٣/١٧م، المرجع السابق، ص ١١٦٨.

في غياب النص.

وتقول المحكمة الإدارية العليا أنه "ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، وإن لم يرد عليه نص، ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية أو التأديبية. ذلك أن القرار التأديبي هو في الواقع قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري. ومن هذه الضمانات تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه وتحقيق دفاعه، وحيدة الهيئة التي تتولي محاكمته، وتسبيب القرار الصادر بالجزاء والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها، واستظهار الحقائق وأدلة الإدانة بما فيه توافر أركان الجريمة التأديبية، وقيام القرار على سببه المبرر له، و يتيح للقضاء إعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام، ولاسيما إذا تعددت التهم المنسوبة إلى الموظف، واختلف مركز كل منها من حيث ثبوتها، أو مدى جسامتها، أو استحقاقها للجزاء ولا يغني عن تسبيب القرار وجود تحقيق سابق عليه، والاقتصار على الإحالة العامة إلى هذا التحقيق أو الإشارة إلى حصول المداولة بين أعضاء مجلس التأديب في شأن التهم موضوع المحاكمة المجملة.

وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب، فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك، وهو قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً، يجب أن يكون مسبباً"[1].

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، العدد الثاني، جلسة ١٩٥٩/٣/٢١م، ص ٩٨٢.

المطلب الثاني

شـــروط التسبيب

هناك عدة شروط يجب توافرها لكي يحقق التسبيب أهدافه، وتتمثل هذه الشروط في: أن يكون التسبيب مباشراً، وكافياً، ومعاصراً لصدور القرار، وسائغا ومتناسقاً، وذلك على التفصيل الآتي:-

أولاً: التسبيب المباشر للقرار:

يجب أن يكون تسبيب القرار الصادر في مواجهة العامل المتهم مباشراً، وذلك بأن يتضمن القرار الأسباب التي بنى عليها. والتسبيب المباشر على هذا النحو، يفترض أن يكون القرار مكتوباً من ناحية، واستبعاد فكرة التسبيب بالإحالة من ناحية أخرى.

فمن الناحية الأولي، إن اشتراط أن ترد أسباب القرار في صلبه يستلزم بالضرورة أن يكون هذا القرار مكتوباً وليس شفوياً، ومن الناحية الثانية، لا تكون الأسباب واردة في القرار إذا اكتفي القرار بالإحالة إلى وثيقة أخرى[1]. وتقول المحكمة الإدارية العليا في رفض التسبيب بالإحالة: "**لا يغني عن تسبيب القرار وجود تحقيق سابق عليه، والاقتصار على الإحالة العامة إلى هذا التحقيق أو الإشارة إلى حصول المداولة بين أعضاء مجلس التأديب في شأن التهم موضوع المحاكمة المجملة**"[2].

على أنه مع ذلك، يجوز التسبيب بالإحالة على سبيل الاستثناء، شريطة أن تكون الأسباب التي أحال إليها القرار وافية، وأن يكون في مقدور صاحب الشأن التأكد من التناسق بين القرار وأسبابه، وأن يتطابق القرار مع النتيجة التـــي انتهى

---

(1) عبد اللطيف، محمد. المرجع السابق، ص ١٣١ وما بعدها.

(2) حكم سبقت الإشارة إليه.

إليها رأي السلطة المختصة بالمحاسبة وبأسبابه[1].

وعلى أية حال، فان التسبيب المباشر يهدف إلى أن يكون القرار شاملاً لجميع أسبابه حتى يتمكن من يطلع على منطوق القرار من معرفة الأسباب، والتحقق من التجانس المنطقي بين القرار وأسبابه[2].

ثانياً: التسبيب الكافي للقرار:

لكي يحقق التسبيب الأهداف المقصودة منه، فانه يجب أن يكون كافياً، وذلك بأن يشتمل على العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها في صلبه[3]، أما إذا كان التسبيب ناقصاً كما لو اكتفى القرار بترديد حكم القانون دون بيان للأسباب التي من أجلها اتخذ، فانه يعتبر في حكم القرار الخالي من التسبيب، وكذلك إذا صدر قرار إجمالي يشمل عدة أشخاص ولم يوضح أسباب كل منهم على حدة طالما كانت مراكزهم مختلفة[4].

وقد استلزمت محكمة القضاء الإداري أن يكون التسبيب كافياً بحكمها أن "التسبيب حسبما استهدفه القانون رقم ١٩٥١/٣٣م بشأن مزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة، **يجب أن يكون كافياً منتجاً في فهم الواقع في شأن الطالب حتى يتبين مركزه فيتدارك ما فاته إن كان إلى ذلك سبيل**، ومن ثم إذا كانت اللجنة قد اقتصرت في تسبيب قرارها على القول بأنها ترفض طلب المدعي لعدم استيفاء الشروط المنصوص عليها في المادة (١٢) من القانون المذكور، فان هذا التسبيب يشوبه القصور المخل الذي لا يمكن معه أن يتبين معه ما سلف إيضاحه"[5].

([1]) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٥٣٠.

([2]) نفس المرجع، ص ٥٢٧.

([3]) عبد اللطيف، محمد. المرجع السابق، ص ١٤٩ وما بعدها.

([4]) الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب. المرجع السابق، ص ٦٦٢.

([5]) حكم مشار إليه في: الجهمي، خليفة سالم. المرجع السابق، ص ٣٣٦.

ثالثاً: التسبيب المعاصر لصدور القرار:

يقتضي التسبيب أن تكون الأسباب التي استند إليها القرار قائمة وقت إصداره، الأمر الذي يتطلب التزامن بين إصدار القرار والإفصاح عن أسبابه، أما إذا صدر القرار غير مسبب كان معيباً في شكله، ولا يصحح هذا العيب ذكر الأسباب بعد ذلك، إذ أن التسبيب اللاحق للقرار غير مشروع[١].

هذا ويعتبر شرط التسبيب المعاصر للقرار منطقي من ناحيتين: الأولى: أن القرار يحكم على مشروعيته وقت إصداره وليس في وقت سابق أو لاحق عليه، والناحية الثانية: أن التسبيب المعاصر يقطع الطريق لاصطناع أسباب أخرى مبتدعة تمهيداً لقرار محتمل أو تبريراً لقرار مفتعل[٢].

رابعاً: سوغ وتناسق التسبيب:

يقصد بسوغ التسبيب وتناسقه أن تكون النتيجة التي انتهت إليها السلطة المختصة بالمحاسبة أو الأسباب التي بني عليها القرار قد استخلصت من أصول موجودة في الأوراق وتنتجها مادياً وقانونياً. أما إذا كانت نتيجة القرار منتزعة من أصول غير موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها فان التسبيب يكون غير سائغ وفاقداً لركن السبب[٣].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا المعنى بأنه "إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي منتزعة من غير أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً، لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها

---

(١) الرحبي، سليمان بن سعيد بن سيف. المرجع السابق، ٢٨٢.

(٢) عبد اللطيف، محمد. المرجع السابق، ص ١٤٤.

(٣) الرحبي، سليمان بن سعيد بن سيف. المرجع السابق ص ٢٨٨.

مادياً أو قانونياً، فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون"[1].

المطلب الثالث

عناصر التسبيب

وفقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا، يشتمل التسبيب على الوقائع المستوجبة للجزاء، والحقائق القانونية وأدلة الإدانة، والرد على أوجه الدفاع التي أبداها العامل المتهم.

أولاً: الوقائع[2] :-

يجب أن يتضمن التسبيب الواقعة أو الوقائع التي استوجبت توقيع الجزاء الإداري، بحيث يستطيع العامل المتهم معرفة أسباب القرار الذي صدر في مواجهته بمجرد قراءته. ولهذا العنصر من عناصر التسبيب أهمية ليس للعامل المتهم فحسب، وإنما للقاضي أيضاً، حيث يمكنه من مباشرة الرقابة على قيام الواقعة وصحة تكييفها القانوني، مقابل ما تتمتع به السلطة المختصة بالمحاسبة من حرية واسعة في التقدير في مجال التجريم.

ومن جهة أخرى، إذا استندت السلطة المختصة بالمحاسبة إلى صيغة عامة في تكييف المخالفة الإدارية، كأن تقرر أن العامل قد خرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو غير ذلك من الصيغ المشابهة، فانه يتعين عليها تحديد الواقعة أو الوقائع التي تصدق عليها تلك الأوصاف، أما الاتهامات العامة والنعوت المرسلة فإنها لا تصلح كوقائع في مقام التسبيب.

---

(1) حكم مشار إليه في: عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٥٣٣.

(2) الجهمي، خليفة سالم. المرجع السابق، ص ٣٣١، عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٥١٢ وما بعدها.

ومما يتصل بالوقائع كعنصر من عناصر التسبيب، الإشارة في القرار إلى تاريخ ارتكاب الواقعة ومكان وقوعها، حيث أن بداية التاريخ يفيد في المدة التي يبدأ منها سقوط الدعوى بالتقادم، ويفيد تحديد المكان في معرفة الاختصاص المكاني للسلطة المختصة بالمحاسبة، فضلاً عن الظروف المشددة أو المخففة المتعلقة بالمكان إذا كانت محل اعتبار في النص التجريمي.

ثانياً: الحقائق القانونية وأدلة الإدانة[1]:

لا يكفي أن يتضمن التسبيب الواقعة أو الوقائع التي استند إليها القرار وحدها، وإنما يلزم أن يشتمل أيضاً على الحقائق القانونية التي قام على أساسها. وعادة ما تشير السلطة المختصة بالمحاسبة إلى القاعدة القانونية التي طبقتها بشكل إجمالي دون الدخول في التفاصيل، ولذلك فان الخطأ في الإشارة إلى القاعدة أو إغفال ذكر المادة لا يعتبر إخلالاً جوهرياً يعيب القرار في معرض التسبيب.

هذا ويعتبر بيان القاعدة القانونية مهماً في إمكان مراقبة ما إذا كان التطبيق قد وقع صحيحاً في القانون أم جانبه الصواب، أو إذا كان الجزاء يدخل في إطار النص أم لا.

وفضلاً عن الحقائق القانونية، يجب أن يشتمل التسبيب على أدلة الإدانة التي استند إليها الحكم بوضوح وأثر كل دليل في استخلاص المخالفة المنسوبة إلى العامل المتهم. وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى أهمية بيان أدلة الإدانة في التسبيب بحكمها "ومن حيث أنه باستقراء الحكم المطعون فيه وما استند إليه من أسباب في إدانة الطاعن عن المخالفات المنسوبة إليه بتقدير الاتهام على النحو سالف البيان، يبين أن المحكمة التأديبية قد اكتفت بالإشارة إلى الأدلة التي اعتمدت عليها وهي الإشارة إلى أن المخالفة ثابتة من أقوال المحال الثاني

---

(1) الجهمي، خليفة سالم. المرجع السابق، ٣٣٢، عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ٥٢٢ وما بعدها.

ورئيس القطاع المالي للمؤسسة.. ومدير الحسابات بالمؤسسة دون أن تذكر مؤدى أقوال كل منهم حتى يبين منه وجه الاستشهاد بأقوالهم على إدانة الطاعن ذلك على خلاف ما هو مقرر قانوناً من أن الحكم بالإدانة يجب أن يبين مضمون كل دليل من أدلة الثبوت ويذكر مؤداه حتى يتضح وجه استدلاله به لكي يتسنى لمحكمة الطعن مراقبة تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً على الواقعة التي صار إثباتها في الحكم، ولا يكفي أن يشر الحكم إلى الأدلة التي أعتمد عليها دون أن يذكر مؤداها حتى يبين منه وجه استشهاده بها على إدانة المتهم وقد أوجب المشرع أن يشتمل الحكم على الأسباب التي بني عليها و إلا كان باطلاً والمراد بالتسبيب المعتبر هو تحرير الأسانيد والحجج المبني الحكم عليها والمنتجة هي له سواء من حيث الوقائع أو القانون ولكي يحقق الغرض منه يجب أن يكون في بيان جلي مفصل بأن يشتمل الحكم على بيان الواقعة المستوجبة للعقوبة بياناً تتحقق به أركان المخالفة والظروف التي وقعت فيها والأدلة التي استخنصت منها حتى يتضح وجه استدلاله بها وسلامة المأخذ و إلا كان قاصراً.

ومتى كان ذلك هو البين من الحكم المطعون فيه باكتفائه بالإشارة إلى أقوال هؤلاء الشهود دون أن يبين مضمون قول كل منهم ومؤداه في استخلاص المخالفة المنسوبة للطاعن، الأمر الذي يعيبه بالقصور في التسبيب، فان المحكمة الإدارية العليا في صدد الطعن الماثل إنما تتصدى من جديد بالفحص والتمحيص لبيان حقيقة الوقائع المنسوبة للطاعن وما إذا كانت تصلح أن تكون أدلة ثبوت لإدانته عنها"[1].

ثالثاً: الرد على أوجه الدفاع[2]:-

يتعين على السلطة المختصة بالمحاسبة الرد في الحكم على الدفاع الذي أبداه العامل المتهم، متى كان ظاهر التعلق بموضوع الدعوى، أي اذا كان الفصل

---

(1) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجـزء ٢٩، الطعن رقـم ١٢٧٩ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٩١/٢/١٢م، المرجع السابق، ص ٧٤٣.

(2) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٥٢٥.

في الدفاع لازم للفصل في الموضوع، أما إذا لم يكن كذلك، فان الحكم ليس ملزماً بالرد صراحة، بل يجوز أن يرفضه ضمناً، لأن من يثير هذا النوع من الدفاع لا يكون صاحب مصلحة في الرد عليه.

ومما يتصل بالرد على أوجه الدفاع، أن المحكمة ليست ملزمة بالرد على دفاع العامل في كل وقائعه وجزئياته ما دامت قد أبرزت إجمالاً الحجم الذي كونت منه عقيدتها وطرحت ضمناً الأسانيد التي قام عليها دفاعه.

ومما سجلته المحكمة الإدارية العليا في هذا المقام أنه "إذا أشارت المحكمة التأديبية في أسباب حكمها إلى أنها لا تتقيد بما ساقه المتهم من مبررات في المذكرات المقدمة منه خلال نظر الدعوى، فلا يقبل من الطاعن بعد هذا كله وجه الطعن القائم على أن المحكمة التأديبية لم تذكر في أسباب حكمها ولا في وقائع الدعوى شيئاً من دفاعه ودفوعه ليخلص من ذلك أن الحكم باطل لمخالفته لنص المادة ٣٤٩ مرافعات، وأنه قد شابه قصور في التسبيب، إذ أن هذا الوجه مردود بما جرت عليه ضوابط تسبيب الأحكام من أن الترتيب الوارد بالمادة التي يستند إليها الطعن ليس ترتيباً حتمياً يترتب على الإخلال به البطلان، فيجوز أن تورد المحكمة الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي استند إليها الخصوم في ثنايا أسباب الحكم التي تكفلت بالرد عليه، كما أنه يكفي لسلامة الحكم أن يكون مقاماً على أسباب تستقيم معه. ولا يلزم أن يتعقب حجج الخصوم في جميع مناحي أقوالهم استقلالاً ثم تفنيدها تفصيلاً الواحدة تلو الأخرى"[1].

---

(1) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٥٢٦.

المطلب الرابع

جزاء القصور في التسبيب

سبق القول ان القصور في التسبيب يشمل: عدم تسبيب القرار أصلاً، أو تسبيبه بقرار لاحق، أو التسبيب غير الكافي أو الناقص للقرار، والتسبيب بالإحالة، وذلك متى كان التسبيب وجوبياً.

ويكون التسبيب وجوبياً بنص القانون، الأمر الذي يحتم على السلطة المختصة بالمحاسبة الالتزام به باعتباره من الأشكال الجوهرية في القرار، وتخلف ذلك يصيب القرار بعيب مخالفة القانون والشكل ويؤدي إلى بطلانه بطلاناً يتعلق بالنظام العام(١).

وتقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد "ومن حيث أنه ما دام الثابت أن القرار المطعون فيه صدر خلواً من التسبيب لما انتهى إليه في منطوقه **وبالتالي يكون قد صدر عارياً من السند القانوني ومخالفاً نص القانون الذي يكون معه واجب الإلغاء لبطلانه**"(٢).

وحكمها أيضاً: "ومن أنه بناء أن تلك المجالس التأديبية تفصل بحسب طبيعته ما تخص به، في منازعات وخصومات تأديبية فانه يتعين عليها مراعاة الإجراءات التي تتبع في المحاكمات التأديبية بما يحقق ضمانات العدالة وتحقيق دفاع المتهمين وهذه الإجراءات هي الواجبة الإتباع كنظام عام للعقاب والجزاء أياً كان نوعه والذي قررته أساساً الأحكام الواردة صراحة في الدستور (المواد ٦٦، ٦٧، ٦٨ من الدستور).

ومن أبرز تلك الضمانات والإجراءات أن يتمكن المتهم من إبداء دفاعه وأن يحقق المجلس في هذا الدفاع **وأن تصدر قرارات المجلس مسببة على نحو**

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٢٠١.

(٢) حكم سبقت الإشارة إليه.

يكفل مباشرة السلطة القضائية المختصة بنظر الطعن فيها لحقها في الرقابة القانونية على تلك القرارات سواء من حيث صحة تحصيلها للواقع أو سلامة تطبيقها للقانون من حيث ما توصلت إليه من إدانة أو براءة أو التناسب بين ما وقعته من عقوبات تأديبية وبين الوقائع الثابتة قبل المتهم الذي وقع عليه الجزاء **التأديبي ولا يتصور عدالة أو قانوناً أو منطقاً أن يلزم المشرع المحكمة التأديبية في المادة (٤٣) من القرار بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم مجلس الدولة بتسبيب أحكامها وضماناً لحق الدفاع، ولتحقيق الرقابة القانونية للمحكمة الإدارية العليا على هذه الأحكام وتتحلل قرارات مجلس التأديب من التسبيب ومن ضمان حق الدفاع.**

ومن حيث أنه تأسيساً على ما تقدم فانه قد استبان للمحكمة أن مجلس التأديب في قراره المطعون عليه لم يورد أسباباً على الإطلاق يمكن أن تكون أساساً لما انتهى إليه من إدانة الطاعن من الاتهامات المنسوبة إليه واكتفى بالقول بأنه قد ثبت في يقين المجلس خروج الموظفين الأربعة سالفي الذكر على الواجب الوظيفي المنوط بكل منهم. دون أن يبين كيفية توصله إلى اليقين في هذه الإدانة لكل من المتهمين ومنهم الطاعن والأدلة القانونية التي بني عليها هذا الاتهام والدفاع والدفوع على نحو كاف ومعقول لإيضاح وبيان الأسباب التي تحمل النتيجة التي قررها المجلس براءة أو إدانة أو جزاء في منطوق قراره.

ومن حيث بناء على ذلك فان القرار الطعين في حقيقة الأمر قد جاء خالياً دون أية أسباب على الإطلاق كما لم يناقش ما أورده الطاعن من أوجه دفاع ومن ثم فانه بذلك ينطوي على المخالفة الجسيمة للقانون والإخلال الجسيم بحق الدفاع مما ينعى معه الحكم بإلغائه لبطلانه لهذه الأسباب.."[1].

---

(1) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٢٩، الطعن رقم ٣٦ لسنة ٢٤ ق، جلسة ١٩٨٩/٤/٢٢م، المرجع السابق، ص ٩٢٩.

الفصل الثالث

الضمانات اللاحقة على صدور القرار

إذا ما استنفذ العامل الضمانات السابقة والمصاحبة لصدور القرار، ولم يتمكن من دفع الاتهام عن نفسه واثبات براءته ووقع عليه الجزاء، فان له ضمانات أخرى بعد صدور القرار. فيجوز للعامل الطعن في القرار الصادر بمجازاته بالطريق الإداري، أي بالتظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها. كما يجوز له الطعن في القرار أمام جهة مستقلة عن الإدارة، قد تكون مجلساً أعلى أو محكمة[1].

وعلى ذلك، فان هذا الفصل ينقسم إلى مبحثين كما يلي:-

المبحث الأول: التظلم الإداري من القرار.

المبحث الثاني: الطـــعن في القــرار.

---

(1) أشارت محكمة القضاء الإداري إلى ضمانتي التظلم الإداري والطعن القضائي بقرارها "٥- إن التظلم من التصرفات أو القرارات الصادرة في شئون الموظفين بصفة عامة قـد رســم القانون حدوده وبين معالمه كما أفصح عن الجهات المختصة بنظره وطريق الـتظلم يكـون بالطريق الإداري للسلطات الرئاسية أو عن طريق الطعن القضائي ومهما يكن الأمر بالنسبة للموظف عندما يرى أن التصرف أو القرار ماساً بمصلحته أو ينطوي على افتئات لحقوقه فلا معدى له عن إتباع السبيل الذي عينه المشرع و إلا كان مخالفاً للقانون وأصبح محلاً للمؤاخذة ووقع تحت طائلة العقاب"عنبر، محمود. مبادئ أحكام المحاكم التأديبية، الدعوى التأديبية رقم ٦ للسنة الأولى القضائية، جلسة ١٩٥٩/٦/٨م، السنة القضائية الأولـــى، الطبعــة الأولـــى، ١٩٥٩م، دار الفكر العربي، ص ٣٠٥.

المبحث الأول

التظلم الإداري من القرار

تقرر القوانين للعامل المحكوم ضده الحق في التظلم إدارياً من القرار الصادر في مواجهته، وذلك بتقديم طلب إلى مصدر القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها ملتمساً الغاء القرار أو تعديله أو سحبه أو استبدال غيره به لعدم المشروعية أو لعدم الملاءمة(١).

والأصل أن التظلم ليس له شكل معين يقدم فيه، فلا يشترط أن يكون مكتوباً، كما يجوز التظلم بعريضة أو بإنذار على يد محضر، كما تعتبر البرقية المتضمنة بيان القرار المطعون فيه وأوجه الطعن الموجهة إليه تظلماً(٢)، بل غاية الأمر أن يكون التظلم الإداري واضح الدلالة على اتجاه نية العامل المحكوم ضده إلى الاعتراض على تصرف الإدارة موضوع الشكوى(٣).

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن أن "..**التظلم وإن كان لا يشترط فيه أن يرد في صيغة خاصة أو أن يتضمن رقم القرار محل التظلم أو تاريخه، إذ قد يتعذر على صاحب الشأن معرفة ذلك، إلا أنه لكي يحدث أثره يجب أن يشير المتظلم فيه إلى القرار إشارة واضحة تنبئ عن علمه بصدوره ومضمونه، ومن ثم فلا يعد تظلماً إذا جاءت عبارته عامة لا تشير إلى طعن على قرار أو قرارات معينة بذاتها**... وغني عن البيان أن مدى التجهيل في التظلم وأثره إنما هي مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة"(٤).

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٢٠٦(المتن والهامش).

(٢) ياقوت، محمد ماجد. "التظلم الإداري من القرار التأديبي" مجلة الأمن العام، السنة ٣٩، العدد ١٥٧ أبريل ١٩٩٧م، ص ١٥.

(٣) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٤٧.

(٤) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٤٦، الطعن رقم ٣١١١ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٨/١٢/١٩٩٣م، ص ٨٤٦.

ولدراسة التظلم الإداري يتناوله الباحث من حيث: أنواعه، وشروطه في المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: أنواع التظلـم الإداري

المطلب الثاني: شروط التظلم الإداري

المطلب الأول

أنواع التظلم الإداري(1)

يمكن للباحث تقسيم التظلم الإداري من حيث: السلطة المختصة به، والالتزام القانوني بتقديمه، على النحو الآتي:-

أولاً: التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة به:

ينقسم التظلم الإداري من هذه الناحية، إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي.

١- التظلم الولائي:-

يعني هذا النوع من التظلم أن يتقدم العامل المحكوم ضده بطلب إلى الجهة مصدره القرار لإعادة النظر فيه، لما ألحقه من ضرر بمركزه القانوني، وذلك بحسب ما تملكه من سلطة في هذا الشأن، بالإلغاء أو التعديل أو السحب أو الاستبدال بقرار آخر.

---

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٤٨ وما بعدها. ياقوت، محمد ماجد. "التظلم الإداري من القرار التأديبي"، المرجع السابق، ص ١٥. عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٥٧٣. الرحبي، سليمان بن سعيد بن سيف. المرجع السابق، ص ٢٩٦ وما بعدها. محمود، عبد الله محمد. الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية دراسة نظرية وتطبيقية في الإمارات العربية المتحدة وفي الدول الأجنبية، رسالة ماجستير، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ، ص ١٠٥ وما بعدها.

٢- التظلم الرئاسي:-

هو التظلم الذي يقدمه العامل المتضرر من القرار إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار، وذلك لما لهذه السلطة من حق إلغاء أو تعديل أو سحب ما يصدر عن الجهات التابعة لها من قرارات لا تتفق مع القانون.

والسلطة الرئاسية- حسبما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري- لا تعني الجهات الأعلى في التدرج الوظيفي للجهة مصدره القرار فحسب، وإنما يعتبر التظلم رئاسياً التظلم المقدم إلى مفوض الدولة بالوزارة[١] والتظلم المقدم إلى النيابة الإدارية متى علمت به جهة الإدارة[٢].

ومن جهة أخرى، يجوز للسلطة الرئاسية إلغاء أو تعديل أو سحب القرار الصادر بالجزاء في حق العامل دون حاجة إلى تظلم، إعمالاً لمبدأ الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها.

ثانياً: التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه:

ينقسم التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه إلى: تظلم اختياري وتظلم وجوبي.

---

(١) حكمت المحكمة الإدارية العليا بـ "أن تقديم التظلم الوجوبي إلى مفوض الدولة للوزارة لا يعتبر باطلاً بل يعتبر التظلم قد قدم في الميعاد القانوني له وتوافرت له جميع مقومات التظلم الوجوبي الذي جعله المشرع شرطاً لقبول دعوى الإلغاء ولا يغير من طبيعة هذا التظلم من إنتاجه أثره القانوني كونه لم يقدم مباشرة إلى السيد مدير عام الهيئة" الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ١٠ ق، جلسة ١٩٦٦/١١/٢٦م، حكم مشار إليه في: أبي العينين، محمد ماهر. المرجع السابق، ص ٥٩٤.

(٢) تقول المحكمة الإدارية العليا "إن الشكوى المقدمة إلى وكيل النيابة الإدارية لا يمكن اعتبارها تظلماً من القرار المطعون فيه طالما أنه لم يثبت في الأوراق أنها وصلت إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهات الرئاسية" الطعن رقم ٤٧٢ لسنة ١٤ ق، جلسة ١٩٧١/١٢/١٨م، حكم مشار إليه في: نفس المرجع، نفس الصفحة.

١- التظلم الاختياري:-

وهو التظلم الذي يملك فيه العامل المحكوم ضده الاختيار بين اللجوء إلى السلطة الإدارية مصدره القرار لفض النزاع بينه وبينها، وبين اللجوء إلى القضاء. وهو ما يعني أن العامل يتقدم بهذا التظلم دون اشتراط من المشرع.

وعلى ذلك فان للعامل اللجوء مباشرة إلى القضاء ناعياً على القرار مخالفته لمبدأ المشروعية أو عدم الملاءمة مطالباً بإلغائه دون أن يتظلم مسبقاً إلى جهة الإدارة أو حتى انتظار ردها على تظلمه إذا كان قد تقدم به، كما أن رفعه للدعوى لا يمنعه من تقديم التظلم، إذ أن سلوك العامل لأحد الطريقين لا يحول دون التجائه إلى الطريق الآخر.

على أنه يشترط أن يقدم التظلم خلال الميعاد القانوني، وهو الستين يوماً التالية لعلم العامل بالقرار، سواء عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني.

ومن جهة أخرى، ان التظلم الاختياري ليس له حالات معينة لا يجوز تقديمه إلا بصددها، على أنه هناك حالات قرر القضاء عدم جدوى تقديم هذا النوع من التظلم بشأنها، وهي الحالات الآتية:-

١/١- عدم قابلية القرار للسحب:-

من المقرر أن التظلم السابق على رفع الدعوى أمام القضاء، لا يصدق إلا بالنسبة إلى القرارات القابلة للسحب. وذلك للحكمة التي شرع من أجلها التظلم، فإذا امتنع على الجهة الإدارية إعادة النظر في القرار لاستنفاذ ولايتها بشأنه، فان التظلم يكون غير مجد في هذه الحالة.

ويستدل على هذه الحالة بما قررته محكمة القضاء الإداري من أنه "استقر قضاء هذه المحكمة على أن المستفاد من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ في شأن العمد والمشايخ أنه يمتنع على لجنة العمد والمشايخ إلغاء أو تعديل القرار الذي

تصدره بالفصل باعتبار أنها تباشر اختصاصاً تأديبياً كمجلس تأديبي- كما يمتنع على وزير الداخلية إلغاء قرارها هذا أو تعديله بعد اعتماده صراحة أو ضمناً- وأن التظلم إلى اللجنة المذكورة في أي وقت أو إلى وزير الداخلية بعد اعتماد قرارها اعتماداً صريحاً أو ضمنياً يكون غير مجد، فلا وجه لاستلزامه كشرط لقبول دعوى إلغاء قرار الفصل"[1].

١/٢- إعلان الإدارة عن عدم قبول التظلم:-

استقر القضاء الإداري على أنه إذا أعلنت جهة الإدارة، وهي السلطة المختصة بنظر التظلم، مقدماً عن عدم استجابتها إلى طلب التظلم، فان الدعوى المرفوعة لإلغاء القرار تقبل ولو لم تكن مسبوقة بتظلم لأن التظلم يكون عديم الفائدة في هذه الحالة.

١/٣- التظلم من قرارات مجالس التأديب:-

من المقرر أن مجالس التأديب لا تملك العدول عن قراراتها، ومن ثم فانه ليس هناك جدوى من التظلم من هذه القرارات، كما أنه لا توجد جهة إدارية عليا لها سلطة التعقيب على تلك القرارات سواء بالإلغاء أو التعديل.

٢- التظلم الوجوبي:-

إذا كان تقديم التظلم الاختياري يعتمد على إرادة العامل المحكوم ضده على النحو السابق، فان التظلم الوجوبي، على العكس من ذلك، أوجبه المشرع على العامل قبل اللجوء إلى القضاء لتحريك الدعوى لإلغاء القرار الصادر ضده. وقد نصت على ذلك المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بأنه[2]"لا

([1]) القضية رقم ٨٧٦ لسنة ١١ ق، جلسة ١٩٥٨/٥/٨م، حكم مشار إليه في: محمود، عبد الله محمد. المرجع السابق، ص ١٥٢.

([2]) نصت على التظلم الوجوبي بذات الأحكام المادة ١٢ من قانوني مجلس الدولة رقمي ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م و ٥٥ لسنة ١٩٥٩م.

تقبل الطلبات الآتية:-

(أ) ..

(ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم. وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة".

وقد نصت المادة (١٠) على الطلبات المذكورة بأن " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

(أولاً)..

(ثانيا)..

(ثالثاً) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

(رابعاً) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

(خامساً)..

(سادساً)..

(سابعاً)..

(ثامناً)..

(تاسعاً) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية".

وهكذا، ووفقاً لنص المادة ١٢ والبند تاسعاً من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة، فانه لا يجوز للعامل الطعن بالإلغاء في القرار الصادر بالجزاء في حقه إلا بعد تقديم تظلم إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى السلطة الرئاسية لها.

على أنه يقوم مقام التظلم السابق على رفع الدعوى الطلب الذي يتقدم به العامل للإعفاء من رسوم التقاضي. وتقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن **"ولا شك أن يقوم مقام هذا التظلم [الوجوبي] ويغني عنه، ذلك الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى لجنة المساعدة القضائية بالمحكمة الإدارية المختصة لإعفائه من رسوم دعوى قضائية بإلغاء قرار إداري معين لتحقيق الغاية التي قصدها الشارع حين نص على لزوم التظلم [الوجوبي] من مثل هذا القرار،** ذلك أن طلب الإعفاء يعلن إلى الجهة الإدارية المختصة ببحثه. وبذلك ينفتح أمامها الباب لسحب هذا القرار إن رأت الإدارة أن طالب الإعفاء من الرسوم على حق، وهي ذات الحكمة التي أنبنى عليها استلزام التظلم الوجوبي"[1].

ومن جهة أخرى، أن المشرع نص على التظلم الوجوبي لتحقيق أهداف معينة، كما أن هذا التظلم يقدم بصدد حالات محددة على سبيل الحصر، وفي خلال ميعاد معين، وبإجراءات خاصة، ويترتب عليه آثار غاية في الأهمية.

٢/١- أهداف التظلم الوجوبي:-

يرمي المشرع من تقرير التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء إلى تحقيق أهداف معينة، تتمثل في الوصول إلى العدالة الإدارية بأيسر الطرق، وذلك بإنهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى، فضلاً عن تخفيف العبء على القضاء

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، العدد الثالث. من أول يونيو سنة ١٩٦٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٥م، القضية رقم ١٢٧٤ لسنة ٩ ق، ص ١٥٥٣.

وإتاحة الفرصة للتسوية الودية للنزاع وتيسير سبل حصول العامل على حقه، فقد ترى جهة الإدارة أن العامل على حق فتجيبه إلى طلبه، بسحب أو تعديل القرار الذي أصدرته، وهذا يؤدي إلى إنهاء الخصومة في مراحلها الأولى، الأمر الذي يوفر الجهد والوقت وينأى بالإدارة عن الدخول في خصومات لا فائدة منها، ويغني العامل عن اللجوء إلى القضاء[1].

هذا وقد سجلت المحكمة الإدارية العليا أهداف التظلم الوجوبي في أحكامها، ومن ذلك حكمها بأن "..**الغرض من ذلك [التظلم الوجوبي] هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى**، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فان رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي. ومفاد هذا أن التظلم الوجوبي السابق- سواء إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار إن كانت هي التي تملك سحبه أو الرجوع فيه، أو إلى الهيئة الرئيسية إن كان المرجع إليها في هذا السحب- وهو الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين التي عينها وقرنه بوجوب انتظار المواعيد المقررة للبت فيه لا يصدق إلا بالنسبة إلى ما كان قابلاً للسحب، من هذه القرارات، للحكمة التي قام عليها استلزام هذا التظلم، وهي الرغبة في تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئيسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته، فان التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجد ولا منتج، وبذلك تنتفي حكمته وتزول الغاية من التربص طوال

---

(1) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٥٧٤، خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٤٦ وما بعدها.

المدة المقررة، حتى تفئ الإدارة إلى الحق أو ترفض التظلم أو تسكت عن البت فيه[1].

وتقول المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر "١- إن الحكمة من التظلم الوجوبي السابق على رفع دعوى الإلغاء سواء أكان التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار إن كانت هي تملك سحبه أو الرجوع فيه أم الهيئات الرئاسية، إن كان المرجع إليها في هذا السحب وهو التظلم الذي جعله الشارع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين التي عينها، وقرنه بوجوب انتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم الوجوبي. **الحكمة منه هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه**[2].

٢/٢- حالات التظلم الوجوبي:-

لم يلزم المشرع العامل بالتظلم على سبيل الوجوب في كل حالة يود فيها الطعن بالإلغاء على القرار الصادر ضده أمام القضاء، وإنما نص على حالات معينة في المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م[3]، وتتمثل هذه الحالات في: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات، والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات ١٩٥٥-١٩٦٥م، (أ-ط) القضية رقم ١٥١ لسنة ٣ ق، جلسة ١٩٥٧/١/١٥م، ص ٥٨٢.

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، العدد الثالث من أول يونيو سنة ١٩٦٥ إلى آخر سبتمبر ١٩٦٥م، القضية رقم ١٢٧٤ لسنة ٩ ق، ص ١٥٥٣، حكم سبقت الإشارة إليه.

(٣) نص المشرع على نفس هذه الحالات للتظلم الو جوبي في المادة ٨ من قانوني مجلس الدولة رقمي ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م و ٥٥ لسنة ١٩٥٩م.

المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

والقرار الذي يجب على العامل التظلم منه قبل رفع دعواه بالإلغاء أمام القضاء هو القرار النهائي الصادر عن السلطات التأديبية.

٢/٣- ميعاد التظلم الوجوبي:-

يقدم التظلم الوجوبي في الميعاد المقرر للطعن القضائي وهو ستون يوماً، على أن يبدأ من تاريخ إعلان العامل بالقرار الصادر ضده أو علمه به على وجه اليقين(١). ومن ثم فان التظلم بعد انقضاء هذا الميعاد يكون غير مقبول شكلاً(٢).

ومن جهة أخرى، فقد نص المشرع في المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه يجب على السلطة المختصة بنظر التظلم البت فيه قبل مضي ستين يوماً من تقديمه(٣)، وقد طبقت المحكمة الإدارية العليا ذلك بحكمها أنه "**إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد** فيجب أن ينتظر مقدم التظلم حتى مضي

---

(١) حكمت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن بأنه "ثبت قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ سنة ١٨٨١م على أنه يجب تقديم التظلم الإداري في الميعاد المحدد لرفع التظلم القضائي فان تقدم بعد ذلك استغلق على صاحب الشأن طريق التظلم القضائي ويكتسب القرار الإداري حصانة نهائية، أما إذا قدم التظلم الإداري في الميعاد كان ذلك حافظاً في الغرض نفسه للتظلم القضائي الذي يجب رفعه في الميعاد القانوني وهو يبدأ سريانه من تاريخ نشر القرار الإداري الصادر في التظلم أو إعلان صاحب الشأن به وذلك على مقتضى القاعدة العامة". مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، ١٩٤٦-١٩٦١م، الجزء الثاني (د-ق)، القضية رقم ٢٥٩ لسنة ١ ق، جلسة ١٩٤٨/٣/٢م، ص ١٢٣٩-١٢٤٠.

(٢) ياقوت، محمد ماجد. "التظلم الإداري من القرار التأديبي" المرجع السابق، ص ١٦.

(٣) تقابل المادة ٢٤ المادة ١٩ من قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م والمادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م.

الستون يوماً المقررة لتظلمه حتى يتسنى له رفع طعنه التأديبي[1].

والواقع أن موقف الإدارة بخصوص التظلم لا يخرج عن أحد حلين: فهي إما أن تستجيب لطلب العامل المتظلم فتسحب قرارها أو تعدله أو تلغيه، إذا تبين لها عدم مشروعيته، وأما أن تصر على عدم الإجابة وترفض ذلك الطلب صراحة، أو ضمناً بمضي مدة الستين يوماً دون إجابة. وفي حالة الرفض للعامل اللجوء إلى القضاء لإلغاء القرار الصادر ضده[2].

٢/٤- إجراءات التظلم الوجوبي[3]:-

نص المشرع في عجز الفقرة (ب) من المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أن إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه تحدد بقرار من رئيس مجلس الدولة[4]، وقد أصدر رئيس مجلس الدولة القرار رقم ٧٢ بتاريخ ١٢ أبريل ١٩٧٣م وبين فيه إجراءات التظلم الوجوبي وطريقة الفصل فيه، وذلك على النحو الآتي:-

٢/٤/١- إن التظلم يقدم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرقابية، ويكون ذلك بطلب أو بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول يرسل إليها.

---

(1) الطعن رقم ٦٩٨ لسنة ٦ ق، جلسة ١٩٦٣/١/٢٠م، حكم مشار إليه في: أبي العينين، محمد ماهر. المرجع السابق، ص ٥٩٦.

(2) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٥٨٩.

(3) نفس المرجع ص ٥٧٨ وما بعدها. ياقوت، محمد ماجد. "التظلم الإداري من القرار التأديبي"، المرجع السابق، ص ١٧. محمود، عبد الله محمد. المرجع السابق، ص ٨٢ وما بعدها.

(4) نصت المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م، على إن إجراءات التظلم الوجوبي والفصل فيه تنظم بقرار من مجلس الوزراء، ونصت المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م على أن تلك الإجراءات تنظم بقرار من رئيس الجمهورية.

٢/٤/٢- أن يشتمل التظلم على اسم العامل المتظلم، ووظيفته، وعنوانه، وتاريخ صدور القرار، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في النشرة المحلية أو تاريخ إعلان المتظلم به، وموضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بني عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

والهدف من هذه البيانات أن يكون التظلم المقدم واضحاً في مدلوله وبحيث يقدم على نحو يمكن جهة الإدارة من فهمه والوقوف على شخص المتظلم والقرار المتظلم منه وأسباب التظلم والهدف من وراء تقديمه.

أما إذا كانت البيانات الواردة في التظلم غير كافية للتعريف بالتظلم أو القصد منه، بحيث تجعل التظلم مجهلاً، فانه يكون باطلاً.

٣/٤/٢- التزام جهة الإدارة المتظلم إليها بتلقي التظلمات وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص يدون فيه تاريخ تقديمها وورودها، ويسلم إلى المتظلم ايصال يبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه، أو يرسل الإيصال إليه بطريق البريد بكتاب موصى عليه.

٤/٤/٢- أن ترسل التظلمات فور وصولها إلى الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه، وعلى هذه الجهة إبداء رأيها في التظلم، وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع، على أن يرسل التظلم إلى الجهة المختصة بفحصه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه أو وروده.

٥/٤/٢- أن يتولى فحص التظلم مفوضوا الدولة برئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة أو من يندبون من هذه الجهات، ويعرض نتيجة الفحص على الجهة المختصة بالفصل في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وروده.

٦/٤/٢- تتخذ إجراءات الفصل في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلغ العامل بالقرار الصادر في تظلمه والأسباب التي بني عليها بكتاب موصى عليه.

٥/٢- آثار التظلم الوجوبي:-

يترتب على تقديم التظلم الوجوبي آثار مهمة تتمثل فيما يلي[1]:-

٢/٥/١- قطع ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار أمام القضاء، ومنح جهة الإدارة صلاحية إعادة النظر في الموضوع المتظلم منه. وقد أشارت محكمة القضاء الإداري إلى هذا الأثر بقرارها إن **"من شأن التظلم طبقاً للقانون أنه من جهة يقطع سريان الميعاد ومن جهة أخرى تخول جهة الإدارة سواء أكانت هي نفس السلطة التي أصدرت القرار أو سلطة أعلى حق نظر الموضوع برمته فتسحب القرار المتظلم منه أو تلغيه أو تعدله حسبما يتراءى لها، وهذا القرار الإداري الأخير إذا انتهت به مدارج التظلم الإداري هو الذي يعتبر القرار الإداري النهائي في الموضوع ولا يبقى بعد ذلك لصاحب الشأن سوى طريق التظلم القضائي منه أمام هذه المحكمة، إن كان لذلك وجه"[2].**

٢/٥/٢- يترتب على قبول جهة الإدارة للتظلم، قيامها بإلغاء القرار محل التظلم أو تعديله أو سحبه أو استبداله بآخر، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف التظلم الوجوبي.

٢/٥/٣- يترتب على رفض جهة الإدارة صراحة أو ضمناً للتظلم، فتح الطريق أمام المتظلم للطعن بالإلغاء على القرار أمام القضاء، ويشترط في هذه الحالة (الرفض) أن يكون القرار مسبباً.

٢/٥/٤- إثبات علم العامل بالقرار وبالوقائع التي تقوم عليها الدعوى.

٢/٥/٥- إثبات تعدي جهة الإدارة مصدرة القرار ومسلكها تجاه العامل المتظلم.

---

(١) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٥٨١.

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، ١٩٤٦-١٩٦١م، الجزء الثاني، (د-ف) القضية رقم ٦٤٤ لسنة ٥ ق، المرجع السابق، ص ١٢٤٢.

المطلب الثاني

شروط التظلم الإداري[1]

يحكم التظلم الإداري شروط تتصل بالقرار محل التظلم، وشروط المصلحة من التظلم.

أولاً: شروط القرار محل التظلم:

١- أن يكون القرار نهائياً:-

الأصل أن التظلم يكون من القرارات الإدارية النهائية، والقرار النهائي هو القرار الذي يكون نافذاً بمجرد صدوره دون حاجة إلى تصديق من جهة أخرى. كما تتوافر صفة النهائية بأن يكون القرار قد صدر من المختص قانوناً بإصداره، وأن يقصد مصدره تحقيق أثره القانوني فوراً بمجرد صدوره[2]، وألا تكون هناك

---

(١) محمود، عبد الله محمد. المرجع السابق، ص ١٦٦ وما بعدها، ياقوت، محمد ماجد. "التظلم الإداري من القرار التأديبي" المرجع السابق، ص ٢٠ وما بعدها، خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٥٥ وما بعدها.

(٢) قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "١-إذا كان الثابت أن قرار الخصم من مرتب المدعي الصادر من وكيل المدير العام لهيئة المواصلات السلكية واللاسلكية بتاريخ ٢٣ من يونيو سنة ١٩٦٠م قد صدر في ظل قرار وزير المواصلات رقم ١٠٥٣ لسنة ١٩٥٩ الصادر بتاريخ ١٤ من مارس سنة ١٩٥٩م والذي قضى بوجوب عرض نتيجة تصرف الهيئة في أوراق التحقيق في المخالفات المالية على الوزير. وقد عرض فعلاً قرار الخصم على الوزير بتاريخ ١٩ من يوليو سنة ١٩٦٠م بالتطبيق للقرار الوزاري المشار إليه فلم يوافق عليه الوزير وأمر باتخاذ إجراءات فصل المدعي من الخدمة. فان المستفاد من هذا الوضع الذي صدر في ظله قرار الخصم أن وكيل المدير العام لم يقصد حيث أصدر قرار الخصم أن يتحقق له أثره القانوني قبل العرض على الوزير. ومن ثم لم تلحقه النهائية بمجرد صدوره إذ ليس يكفي لتوافر النهائية للقرار الإداري بمجرد صدوره أن يكون صادراً ممن يملكه. بل ينبغي أن يقصد صدوره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني بمجرد صدوره و إلا كان بمثابة =

سلطة إدارية للتعقيب عليه، و إلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يرتب الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي.

٢- أن يكون القرار قابلاً للسحب:-

لا يكفي أن يكون القرار محل التظلم نهائياً فحسب، وإنما يلزم فوق ذلك أن يكون قابلاً للسحب، وذلك أن الهدف من المتظلم هو تقليل المنازعات الإدارية بإنهائها في مراحلها الأولى بطريقة أيسر للناس، ولا يتحقق هذا الهدف إلا إذا كان في مقدور الإدارة العدول عن القرار المتظلم منه بالسحب، متى رأت أن العامل على حق في تظلمه.

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى هذا الشرط في حكمها المشار إليه سابقاً بـــ "أن التظلم الوجوبي السابق- سواء إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار إن كانت هي التي تملك سحبه أو الرجوع فيه، أو إلى الهيئة الرئيسية إن كان المرجع إليها في هذا السحب، وهو الذي جعله المشرع شرطاً لقبول إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين التي عينها وقرنه بوجوب انتظار المواعيد المقررة للبت فيه، **لا يصدق إلا بالنسبة إلى ما كان قابلاً للسحب، من هذه القرارات، للحكمة التي قام عليها استلزام هذا التظلم وهي الرغبة في تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة إن المتظلم على حق في تظلمه".**

٣- أن يكون القرار مشوباً بعدم المشروعية أو عدم الملاءمة:-

من المقرر أن التظلم الإداري قد شرع لإزالة الضرر الذي يكون قد لحق بالعامل المحكوم ضده من جراء عدم مشروعية القرار أو عدم ملاءمته، ومن ثم

- اقتراح لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي" مجموعة المبادئ القانونيـــة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، الجزء الأول من أكتوبر سنة ١٩٦٢م إلى أخر يناير سنة ١٩٦٣م، القضية رقم ١٠٧٩ لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٦٢/١١/١٧م، ص ٨٤.

يشترط للتظلم من القرار أن يكون غير مشروع، إذا كان قد فقد أحد أركانه. وهي الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية، أو غير ملائم بحسب الظروف والاعتبارات التي صدر في ظلها.

ثانياً: شرط المصلحة من التظلم:-

يلزم لقبول التظلم أن يكون للعامل مصلحة في هذا التظلم، وذلك بأن يكون من شأن القرار محل التظلم المساس بمصلحة المتظلم أو مركزه القانوني. بحيث يؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له أو من يمثله قانوناً.

ويلاحظ أن المشرع لم ينص صراحة على هذا الشرط، ولكن يقاس التظلم على الطعن بالإلغاء، حيث نصت المادة ١٢/أ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أن "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية" في الطعن(١).

ومن جهة أخرى أن شرط المصلحة ليس مقصوراً على طلب الإلغاء فحسب، وإنما يلزم توافره في كل طلب أو دفع سواء تقدم به المدعي أو المدعى عليه.

هذا كما أن صفة الموظف العام تكفي للطعن في القرار، وذلك بأن العامل يتواجد بالنسبة لهذا القرار في مركز قانوني يجعل له مصلحة مشروعة تعطيه الحق في الدفاع عنها عن طريق التظلم كما هو الحال في الطعن القضائي.

ومن الثابت كذلك في فقه القانون بصفة عامة، أنه حيث لا مصلحة فلا دعوى.

وسوف يزيد الباحث شرط المصلحة تفصيلاً عند دراسة ضمانة الطعن في القرار.

---

(١) نصت على ذات الشرط المادة ١/١٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م.

المبحث الثاني

الطعن في القرار

نصت قوانين العاملين المدنيين بالدولة وقوانين مجلس الدولة المتعاقبة على حق العامل في الطعن في القرار الصادر بمجازاته، وسوف يتناول الباحث ذلك في مطلبين كما يلي:-

المطلب الأول: في قوانين العاملين المدنيين بالدولة .

المطلب الثاني: في قوانين مجلس الدولة .

المطلب الأول

في قوانين العاملين المدنيين بالدولة

نصت كافة قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة على حق العامل في الطعن في القرار الصادر بتوقيع الجزاء عليه، وتجنباً للتكرار يتناول الباحث ما نص عليه القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، وذلك في ثلاثة فروع على النحو الآتي:-

الفرع الأول: في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م .

الفرع الثاني: في القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م .

الفرع الثالث: في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م .

الفرع الأول

في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م

سبق القول أن الاختصاص بمحاسبة العاملين ينعقد وفقاً لهذا القانون للسلطات الرئاسية وهي وكيل الوزارة ورئيس المصلحة ولمجالس التأديب.

وفيما يتعلق بضمانة الطعن في القرار الصادر بتوقيع الجزاء من هذه الجهات، فان المشرع لم ينص على حق الطعن في قرار وكيل الوزارة ورئيس المصلحة، وإنما نص على الطعن في قرار مجلس التأديب المختص أمام مجلس التأديب الاستئنافي بالاستئناف.

وقد ورد ذلك في المادة ٩٢ بأنه "لا يجوز الطعن في القرار الصادر من مجلس التأديب إلا بطريق الاستئناف،..".

وسوف يتناول الباحث كيفية تشكيل مجلس التأديب الاستئنافي، ورفع الاستئناف أمامه، فيما يلي:-

١- تشكيل مجلس التأديب الاستئنافي:-

يتشكل مجلس التأديب الاستئنافي وفقاً لنص المادة ٩٣ من وكيل الوزارة التابع لها الموظف، وتكون له الرئاسة، ومن النائب العام أو من ينيبه من المحامين، ومن مستشار إدارة الرأي المختصة بمجلس الدولة أو المستشار المساعد بتلك الإدارة.

وتوفيراً للضمان والاطمئنان للموظف، لا يجوز أن يرأس مجلس التأديب الاستئنافي وكيل الوزارة الذي أحال الموظف إلى المحاكمة، أما إذا لم يكن بالوزارة التابع لها الموظف غير وكيل الوزارة، فان مجلس الوزراء ينوب أحد وكلاء الوزارات الأخرى لرئاسة المجلس[1].

---

[1] (م ٩٣ من القانون).

٢- رفع الاستئناف أمام مجلس التأديب الاستئنافي:-

يقدم الموظف الاستئناف بتقرير مكتوب إلى وكيل الوزارة المختص خلال شهر من تاريخ إبلاغه بالقرار[١]، وعلى وكيل الوزارة إبلاغ التقرير إلى مجلس التأديب الاستئنافي خلال خمسة عشر يوماً.

ويصدر المجلس قراره في الاستئناف بأغلبية أعضائه بعد الإطلاع على أوراق الدعوى، ولا يجوز للمجلس تشديد العقوبة إذا كان الاستئناف مرفوعاً من الموظف دون غيره[٢].

الفرع الثاني

في القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م

ذكر الباحث، فيما تقدم، أن محاسبة العاملين المدنيين بالدولة تتولاها، وفقاً لأحكام هذا القانون، السلطات الرئاسية، وهي الوزير ووكيل الوزارة والوكيل المساعد ورئيس المصلحة المختص، ومجالس التأديب، وهي مجلس التأديب العادي ومجلس التأديب العالي ومجلس التأديب الأعلى.

وفيما يتعلق بضمانة الطعن في القرار الصادر بتوقيع الجزاء من هذه الجهات، فان المشرع نص على الطعن في قرار وكيل الوزارة والوكيل المساعد ورئيس المصلحة أمام الوزير، ونص على الطعن في قرار مجلس التأديب العادي أمام مجلس التأديب العالي بالاستئناف.

وسوف يتناول الباحث هذه الطعون فيما يلي:-

---

(١) يجوز للوزير أيضاً استئناف قرار مجلس التأديب خلال شهر من تاريخ صدوره (م ٩٣ من القانون).

(٢) (م ٩٣ من القانون).

١ - الطعن أمام الوزير:-

كما يملك الوزير العقاب ابتداء بتوقيع جزائي الإنذار والخصم من المرتب، فانه يملك التعقيب على القرارات الصادرة بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة والوكيل المساعد ورئيس المصلحة، وللوزير إلغاء القرار الصادر من هذه الجهات أو تعديله بتشديد العقوبة أو خفضها خلال شهر من تاريخ إصداره، كما يجوز له إحالة الموظف إلى مجلس التأديب المختص خلال هذا الميعاد، إذا ما ألغى القرار المطعون فيه[١].

٢ - الطعن بالاستئناف:-

قرر المشرع في أكثر من مادة في هذا القانون حق العامل في الطعن بالاستئناف في القرار الصادر ضده من مجلس التأديب العادي أمام مجلس التأديب العالي[٢]. حيث نصت المادة ٨٦/أ على أن ".يختص (مجلس التأديب العالي) بالفصل استئنافياً في الطعون المقدمة إليه عن القرارات الصادرة من مجلس التأديب العادي".

ونصت المادة ٨٦ مكرر على أنه "ويكون الطعن بالاستئناف في القرار الذي يصدر من مجلس التأديب العادي أمام مجلس التأديب العالي المختص بالنظر استئنافياً في قرارات مجلس التأديب العادي".

ونصت المادة ٩٢ على أنه "ولا يجوز الطعن في القرار الصادر من مجلس التأديب العادي إلا بطريق الاستئناف..".

ويرفع الاستئناف إلى مجلس التأديب العالي بعريضة تقدم إلى رئيس المجلس خلال شهر من تاريخ إبلاغ القرار[٣].

---

(١) (م ٨٥ من القانون).

(٢) يجوز أيضاً للوزير المختص الطعن بالاستئناف في القرار الصادر عن مجلس التأديب العادي، كما يجوز ذلك لرئيس ديوان المحاسبة إذا كانت المخالفة مالية (م ٩٢ من القانون).

(٣) (م ٩٢ من القانون).

الفرع الثالث

في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م

لقد أعاد قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م النص على ما كان مقرراً في القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م[1] والقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م[2] والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م[3] ، من حق العامل في الطعن في القرار الصادر ضده بالجزاء أمام السلطات الرئاسية. فقد نصت المادة ٨٢ على أنه "وللسلطة المختصة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار بتوقيع الجزاء أو تعديله ولها أيضاً إذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار".

---

(١) "وللوزير سلطة توقيع العقوبات المشار إليها في الفقرة الأولى. كما تكون له سلطة إلغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة أو تعديل العقوبة الموقعة بتشديدها أو خفضها وذلك خلال شهر من تاريخ إصدار القرار، وله إذا ما ألغى القرار إحالة الموظف إلى مجلس التأديب خلال هذا الميعاد" (م ٨٥ من القانون).

(٢) "وللوزير سلطة توقيع عقوبات الإنذار أو الخصم من المرتب بحيث لا يزيد الخصم في السنة الواحدة على ستين يوماً كما يكون له سلطة إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة وتعديلها وذلك بخفضها أو تشديدها في حدود العقوبات السابقة. وله أيضاً إذا ألغى القرار أن يحيل العامل إلى المحكمة التأديبية وذلك كله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ الوزير المختص بالقرار" (م ٦٣ من القانون).

(٣) "وللوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الإدارة حسب الأحوال حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة أو تعديله وذلك بخفض العقوبة أو تشديدها وله أيضاً إذا ألغى العقوبة أن يحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار" (م ١/٥٨ من القانون).

المطلب الثاني

في قوانين مجلس الدولة[1]

يحدث أن ترفض جهة الإدارة صراحة أو ضمناً التظلم المقدم من العامل لإعادة النظر في قرار الجزاء الذي أصدرته في مواجهته، وفي هذه الحالة يحق للعامل اللجوء إلى مجلس الدولة، الذي يمثل جهة القضاء الإداري، سواء بطلب إلغاء القرار أو التعويض عنه أو بالتماس إعادة النظر فيه.

هذا ويمثل الطعن القضائي أهم الضمانات اللاحقة على صدور القرار، والضمانة المثلى والنهائية للعامل تجاه الإدارة، وخاصة في حالة فشل الضمانات السابقة عليها في رفع الظلم عن العامل وإنصافه، وذلك لما تتميز به السلطة القضائية من ضمانات الاستقلال عن الإدارة وعدم الانحياز للسلطات الأخرى في الدولة، والإجراءات الدقيقة والمحكمة التي تتبع أمامها، فضلاً عن خبرتها وتخصصها القانوني وحجية الأحكام التي تصدر عنها[2].

وسوف يتناول الباحث أحوال الطعن القضائي أمام مجلس الدولة، وهي الطعن بالإلغاء، وطلب التعويض عن القرار، والتماس إعادة النظر، في ثلاثة مطالب على النحو التالي:-

---

(1) صدر أول قانون لمجلس الدولة المصري عام ١٩٤٦م، وهو قانون إنشائه رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م، ثم صدر بعد ذلك العديد من القوانين وهي: القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م في شأن تنظيم مجلس الدولة والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م في شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة، ثم صدر أخيراً قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م الذي ما زال ساري المفعول حتى الآن.

(2) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٥٩٥.

الفرع الأول: الطعن بالإلغــــاء .

الفرع الثاني: طلب التعويض عن القرار .

الفرع الثالث: التماس إعادة النظـــر .

الفرع الأول

الطعـن بالإلغـــاء

يعتبر الطعن بالإلغاء أهم طرق الطعن في القرار الإداري، وأكثرها حسماً وفاعلية في المحافظة على سيادة حكم القانون في الدولة. وهو عبارة عن دعوى يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري طالباً الحكم بإلغاء القرار الصادر ضده لعدم المشروعية(١).

ومن المسلم به أن موقف المحكمة لا يخرج بخصوص هذا الطعن عن أحد حلين: فهي إما أن تقضي بالإلغاء، إذا تبين لها مخالفة القرار المطعون فيه للقانون، وإما أن تقضي برفض الدعوى، في حالة ثبوت مشروعية القرار.

هذا وقد نصت على الطعن بالإلغاء كافة قوانين مجلس الدولة المتعاقبة، وسوف يتناول الباحث ذلك من خلال الطعن في القرارات النهائية للسلطات الإدارية الرئاسية، والطعن في أحكام المحاكم التي صدرت في دعاوى الطعن في القرارات النهائية للسلطات الرئاسية، وذلك فيما يلي:-

أولاً: الطعن في القرارات النهائية للسلطات الإدارية الرئاسية:

قرر المشرع للعامل حق الطعن بالإلغاء في القرار الصادر ضده من السلطات الإدارية الرئاسية بتوقيع الجزاء، وذلك بنص كافة قوانين مجلس الدولة

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٣١٤.

المتعاقبة على اختصاص مجلس الدولة[1] بالفصل في "الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية"[2] .

ولدراسة هذه الضمانة، يبين الباحث السلطة المختصة بالطعن، وإجراءات تقديمه، وشروط قبوله، والأسباب التي يستند إليها، فيما يلي:-

١- السلطة المختصة بالطعن:-

حصرت قوانين مجلس الدولة الاختصاص بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الصادرة بالجزاء عن السلطات الرئاسية في محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية. حيث نصت المادة ٤/٤ من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م على أن "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل الآتية ويكون لها فيها دون غيرها ولاية القضاء كاملة.

١-.. ٢-.. ٣-.. ٤-الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون الدائمون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية إذا وقعت مخالفة للقوانين أو اللوائح".

---

(١) يشمل مجلس الدولة وفقاً لقانون إنشائه رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م محكمة القضاء الإداري وقسم التشريع وقسم الرأي والجمعية العمومية (م ٢ من القانون)، ويتكون وفقاً للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م في شأن تنظيم مجلس الدولة والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م في شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة من القسم القضائي، الذي يؤلف من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وهيئة مفوضي الدولة ومن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع (المواد ٢ و٣ من القانونين). ويتكون وفقاً لقانونه الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م من القسم القضائي الذي يؤلف من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية وهيئة مفوضي الدولة، ومن قسم الفتوى وقسم التشريع (المواد ٢ و ٣ من القانون).

(٢) (المادة ٤/٤ من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م، والبند (رابعاً) من المادة ٨ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م، والبند (تاسعاً) من المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م).

ونص عجز البند سابعاً من المادة ٨ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م على أن "يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل الآتية ويكون له ولاية القضاء كاملة.

أولاً: .. ثانياً: .. ثالثاً: .. رابعاً: .. خامساً: .. سادساً: .. سابعاً: ..

وكل ذلك بحيث تختص محكمة القضاء الإداري وحدها بالفصل نهائياً فيما نص عليه في البندين (أولاً) و (سادساً) وتختص بالاشتراك مع المحاكم الإدارية بالفصل فيما نص عليه في البنود (ثانياً) و (ثالثاً) و (رابعاً) و (خامساً) و (سابعاً)".

وأضافت المادة ١٣ من نفس القانون بأن "تختص المحاكم الإدارية بصفة نهائية.

(١) بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود (ثالثاً) و (رابعاً) و (خامساً) من المادة ٨ عدا ما يتعلق منها بالموظفين الداخلين في الهيئة من الفئة العالية أو بالضباط وفي طلبات التعويض المترتبة عليها.

ونصت المادة ١٣ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م على أن "تختص المحاكم الإدارية:

(١) بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود (ثالثاً) و(رابعاً) و(خامساً) من المادة ٨ عدا ما يتعلق منها بموظفي الحلقة الأولى وما فوقها في الإقليم السوري وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات".

وقضت المادة ١٤ من نفس القانون بأن "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في كل الطلبات والمنازعات المنصوص عليها في المواد ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ عدا ما تختص به المحاكم الإدارية".

ونص أخيراً قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في المادة ١٣ بأن "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة

(١٠) عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية. ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم".

ونصت المادة ١٤ من نفس القانون على أن "تختص المحاكم الإدارية:

(١) بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً من المادة (١٠) متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني والمستوى الثالث ومن يعادلهم وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات".

٢- إجراءات تقديم الطعن:-

ترفع دعوى الإلغاء، وفقاً لقانون إنشاء مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م، بعريضة إلى سكرتيرية المحكمة، على أن تكون العريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين للمرافعة أمام محاكم الاستئناف أو محكمة النقض والإبرام[١].

"ويجب أن تتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم ومحل إقامتهم موضوع الطلب وبياناً للمستندات المؤيدة له.

ويجب أن ترفق العريضة بصورة أو ملخص من القرار المطعون فيه ومذكرة توضح فيها أسانيد الطلب.

وعلى المدعي أن يودع سكرتيرية المحكمة عدا الأصول عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافظة المستندات وذلك لإجراء الإعلان المنصوص عليه في المادة التالية"[٢].

---

(١) (م ٣٦ من القانون).

(٢) (م ٣٧ من القانون).

وقد نصت المادتان ٢٠ و٢١ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م والمادتان ٢٣ و٢٤ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م، على إجراءات تقديم الطعن بأن "كل طلب يرفع إلى مجلس الدولة يجب أن يقدم إلى كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام المجلس".

"ويجب أن تتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة بأسماء الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم، موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبياناً بالمستندات المؤيدة للطلب وأن تقرن العريضة بصورة أو ملخص من القرار المطعون فيه.

وللطالب أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب وعليه أن يودع قلم كتاب المحكمة عدا الأصول عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافظة المستندات وذلك لإجراء الإعلان المنصوص عليه في المادة التالية".

هذا وقد نص المشرع على الأحكام السابقة في قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بأن "يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة. وتتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبياناً بالمستندات المؤيدة للطلب ويرفق بالعريضة صورة أو ملحق من القرار المطعون فيه.

وللطالب أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب وعليه أن يودع قلم كتاب المحكمة عدا الأصول عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافظة بالمستندات"[1].

---

(١) (م ٢٥ من القانون).

٣- شروط قبول الطعن:-

وتعني الشروط التي يجب توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء، والأصل أن مجلس الدولة يفحص شروط القبول قبل أن يتصدى لموضوع المخالفة، ولا ينتقل إلى الموضوع إلا بعد التأكد من توافر هذه الشروط، و إلا حكم بعدم قبول الدعوى[١].

وتتمثل شروط القبول في: أن يكون القرار المطعون فيه إدارياً ونهائياً، وأن يكون صادراً عن سلطة وطنية، والتظلم إلى السلطات الإدارية من القرار قبل تقديم الطعن، وأن يكون القرار ماساً بمركز الطاعن، وأن يكون للعامل مصلحة في الطعن، وتقديم الطعن في الميعاد المحدد قانوناً[٢].

١/٣- أن يكون القرار إدارياً ونهائياً:-

يشترط لقبول دعوى إلغاء القرار الصادر بالجزاء ضد العامل أن توجه إلى قرار إداري تنفيذي، وذلك لأن دعوى الإلغاء هي دعوى مشروعية تهدف بحسب الأصل إلى بحث مشروعية قرار إداري ويرفعها كل ذي مصلحة للمطالبة بإلغاء قرار إداري غير مشروع، ولذلك فان محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري، ومن ثم فإذا انتفى هذا القرار انتفت الدعوى.

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى هذا الشرط في حكمها بأنه "**ومن حيث أن محل دعوى الإلغاء هو القرار الذي ينصب عليه طلب المدعي بالإلغاء، وأنه نتيجة لعدم وجود القرار الإداري محل الدعوى تعدم الخصومة أحد أركانها الأساسية، فلا تقوم خصومة بغير خصوم ومحل، وسبب، الأمر الذي يترتب عليه**

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٣٢٠.

(٢) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٦٠٤ وما بعدها، خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. المرجع السابق، ص ٢٨٠ وما بعدها.

لغياب القرار الإداري محل النزاع، عدم ورود الدعوى على محل مما يدخل في ولاية محاكم مجلس الدولة، ومن ثم وجب الحكم بعدم قبول هذه الدعـوى"[1].

هذا ويشترط كذلك، أن يكون القرار المطعون فيه بالإلغاء نهائياً، وذلك بأن يكون صادراً عن جهة إدارية تملك الاختصاص النهائي في إصداره، دون حاجة إلى تصديق من جهة أخرى أعلى. وقد أورد المشرع هذا الشرط في النصوص المشار إليها سابقاً من أن مجلس الدولة يختص بالفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

٣/٢- صدور القرار عن سلطة وطنية:-

يلزم لقبول الطعن بالإلغاء في القرار الصادر بمجازاة العامل، ألا يكون قد صدر عن سلطة أجنبية. وقد قررت محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد **"إن المعول عليه في تحديد ولاية هذه المحكمة بالنسبة إلى القرارات الإدارية التي يصدرها موظفون مصريون يعملون خارج بلادهم في بلاد أجنبية هو تعرف مصدر السلطة التي يصدرون على مقتضاها قراراتهم.**

فإذا كان مصدرها أجنبياً كانت قراراتهم صادرة عن سلطة أجنبية، وبالتالي لا تمتد إليها ولاية هذه المحكمة لأن مناط هذه الولاية ألا يكون القرار صادراً عن سلطة أجنبية، أما إذا كانت سلطة مستمدة من القانون المصري، فان قراراتهم تخضع لولاية هذه المحكمة لأنها في هذه الحالة تكون صادرة من سلطة مصرية، ولا يؤثر في ذلك صدورها منها في بلد أجنبي، لأن رقابة هذه المحكمة تشمل كافة القرارات التي أجاز القانون طلب إلغائها الصادرة من السلطات أو الجهات المصرية أياً كان مكان صدورها.."[2].

---

(1) الطعن رقم ٤٩٨ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٩١/٢/١٩م، حكم مشار إليه في: عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٦٠٦.

(2) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٦٠٩-٦١٠.

٣/٣- التظلم من القرار قبل تقديم الطعن:-

لقد نص المشرع على هذا الشرط في المادة ٢/١٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م بأنه "..لا تقبل الطلبات الآتية:-

١- ..

٢- الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (ثالثاً) و (رابعاً) عدا ما كان منها صادراً من مجالس تأديبية والبند (خامساً) من المادة ٨ وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم..".

هذا وقد أعاد المشرع النص على شرط التظلم السابق في المادة ١٢/ب من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بأنه "لا تقبل الطلبات الآتية:

(أ)..

(ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم.

وقد سبق للباحث تفصيل هذا الشرط، ولذلك يحيل إليه فيما تقدم من البحث منعاً للتكرار[1].

٤/٣- أن يكون القرار ماساً بمركز الطاعن:-

ومؤدى هذا الشرط، أن يكون من شأن القرار المطعون فيه إلحاق الضرر بالمصالح المادية أو الأدبية للعامل، أما إذا كان القرار لا يحدث هذا الأثر فان الطعن بالإلغاء لا يكون مقبولاً لانتفاء عنصر المنازعة الإدارية ذاتها.

---

(1) أنظر فما سبق أعلاه، ص٤١١ وما بعدها.

٣/٥- أن يكون للعامل مصلحة في الطعن:-

أخذ المشرع في قوانين مجلس الدولة بالقاعدة المقررة في قانون المرافعات، وهي أنه لا دعوى حيث لا مصلحة، حيث نص على أنه "لا تقبل الطلبات الآتية:

١- الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية"[١].

وتقتضي المصلحة في الطعن أن يكون لرافع الدعوى منفعة يمكن تحقيقها في حالة الاستجابة إلى طلباته، أما إذا لم يكن له مثل هذه المنفعة فلا تقبل دعواه.

وقد أشترط الفقه والقضاء أن تكون المصلحة في الدعوى شخصية ومباشرة، وذلك بأن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً وأن تكون حقيقية ومؤكدة أو محتملة ومشروعة.

والأصل في المصلحة أن تكون مادية، غير أن ذلك لا يمنع أن تكون المصلحة أدبية في إلغاء القرار موضوع الطعن.

ويشترط أن تتوافر المصلحة لدى الطاعن وقت رفع الدعوى وأن تستمر طوال نظر الدعوى وحتى الفصل النهائي فيها.

هذا ويعتبر الدفع بانتفاء المصلحة من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، بحيث يجوز إبداؤه في أي حالة تكون عليها الدعوى، وعلى المحكمة التي يثار أمامها هذا الدفع، أن تحكم بعدم قبول الدعوى.

٣/٦- تقديم الطعن خلال الميعاد القانوني:-

يشترط لقبول الطعن بالإلغاء أخيراً أن يرفع الطعن خلال المدة المحددة في القانون. وقد نصت المادة ٣٥ من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م على أن

---

(١) (م ٢/٦ من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م والمادة ١/١٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م والمادة ١٢/أ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م).

"ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة في غير المنازعات المنصوص عليها في المادة ٣ ستون يوماً تسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن. ويقف سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرارأو إلى الهيئات الرئيسية.

ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على أربعة أشهر دون أن تجيب السلطات الإدارية المختصة عن التظلم المرفوع إليها".

هذا وقد نص القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م[1] والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م[2] والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م[3] على أن "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به.

وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.

ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ".

ومن جهة أخرى، يجوز أن يمتد ميعاد الطعن لأكثر من ستين يوماً، في أحوال القوة القاهرة والتظلم الإداري من القرار ورفع الطعن إلى محكمة غير مختصة والتقدم بطلب الإعفاء من الرسوم القضائية. ففي حالة القوة القاهرة يقف

---

(١) (م ١٩ من القانون).

(٢) (م ٢٢ من القانون).

(٣) (م ٢٤ من القانون).

الميعاد إذا كان قد بدأ سريانه إلى حيث زوال هذه القوة، أما إذا ظهرت القوة القاهرة أثناء سريان الميعاد فيقف هذا الميعاد على أن تحسب المدة التي جرت فعلاً ثم تكمل بعد انقضائها بما يصل إلى الستين يوماً. أما في الأحوال الأخرى، فينقطع الميعاد، وذلك بأن تسقط المدة التي مضت منه، ويبدأ ميعاد جديد من تاريخ زوال الحالة التي أدت إلى انقطاع الميعاد الأول.

٤- أسباب الطعن بالإلغاء:-

يقصد بأسباب الطعن بالإلغاء، العيوب التي تلحق القرار الإداري وتجعله غير مشروع وتؤدي بالتالي إلى إلغائه[١]. هذا وقد حدد المشرع في قوانين مجلس الدولة المختلفة، أسباب الطعن بالإلغاء في القرار على سبيل الحصر. حيث نصت المادة ٤ من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م على أن "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل الآتية ويكون لها فيها دون غيرها ولاية القضاء كاملة.

١-.. ٢-.. ٣-.. ٤-.. ٥-.. ٦- الطلبات التي يقدمها الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية إذا كان مرجع الطعن عدم اختصاص الهيئة التي أصدرت القرار المطعون فيه أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

ونص البند سابعاً من المادة ٨ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م على أنه "ويشترط في الطلبات المنصوص عليها في البنود (ثالثاً) و (رابعاً) و (خامساً) و (سادساً) أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

وجاء في البند تاسعاً من المادة ٨ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م "ويشترط في الطلبات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً وسادساً وثامناً وتاسعاً أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٦٧٢.

اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

وفي نفس المعنى نص المشرع في البند الرابع عشر من المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه "ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

ويتضح من النصوص السابقة أن أسباب الطعن بالإلغاء هي: عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب مخالفة القوانين أو اللوائح، وعيب إساءة استعمال السلطة، وقد أضاف الفقه والقضاء الإداري إلى هذه الأسباب عيب السبب.

وسوف يفصل الباحث هذه الأسباب تباعاً على النحو التالي:-

٤/١- عيب عدم الاختصاص:-

سبق القول أن عدم الاختصاص يعني عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع قد جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر.

ووفقاً لهذا المعنى ينبغي صدور قرار الجزاء عن السلطة التي عينها المشرع لممارسة الاختصاص، و إلا كان القرار الصادر في هذا الشأن غير مشروع يتعين الحكم بإلغائه[1].

([1]) تقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد أنه "إذا فقد القرار أحد أركانه الأساسية فانه يعتبر معيب، و الاتفاق منعقد على أنه سواء اعتبر الاختصاص أحد أركان القرار أم أحد مقومات الإدارة التي هي ركن من أركانه، فان صدور القرار من جهة غير منوطة بها إصداره قانوناً يعيبه بعيب عدم الاختصاص لما فيه من افتئات على سلطة جهة أخرى، كما أن فقه القانون الإداري يذهب إلى أن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام، أي أن للمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها حتى لو لم يثره أصحاب الشأن..". الطعن رقم ١٨٨٣ لسنة ٢٧ ق، جلسة ١٩٨٥/٧/٨م، حكم مشار إليه في: عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٦٢٢.

ويأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين هما: عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط[1].

٤/١/١- عيب عدم الاختصاص الجسيم:-

يطلق الفقه على هذه الصورة من صور عدم الاختصاص اغتصاب السلطة، ويتمثل في حالات المخالفة الجسيمة لقواعد الاختصاص، وذلك بصدور القرار عن فرد عادي ليست له صفة الموظف العام، أو عن سلطة إدارية في موضوع يدخل في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، أو اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها.

وعلى ذلك، فإذا تحقق أي من هذه الصور لعيب عدم الاختصاص الجسيم، فان القرار لا يكون باطلاً فحسب، وإنما يكون معدوماً، بحيث لا يتحصن بمضي مدة الطعن ويجوز سحبه والطعن فيه دون التقيد بميعاد، كما أن مثل هذا القرار لا يقبل التصحيح بصيرورة من أصدره مختصاً به أو بإجازته من المختص به فيما بعد[2].

٤/١/٢- عدم الاختصاص البسيط:-

ومفاد هذا العيب، اعتداء موظفي الإدارة الواحدة على صلاحيات بعضهم بعضاً، دون أن يرقى ذلك إلى درجة اغتصاب السلطة[3].

ولعيب عدم الاختصاص البسيط ثلاثة صور هي: عدم الاختصاص الموضوعي وعدم الاختصاص الزمني وعدم الاختصاص المكاني. ويعني عدم الاختصاص الموضوعي- أو الشخصي كما يسميه بعض الفقهاء- إصدار موظف

---

(١) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٦٨٥ وما بعدها.

(٢) نفس المرجع، ص ٦٨٦، عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٥٩٨ وما بعدها.

(٣) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ٦٢٣.

أو هيئة قراراً من اختصاص موظف أو هيئة أخرى، وكذا امتناع الموظف أو الهيئة عن ممارسة الاختصاص خطأ. ويقصد بعيب عدم الاختصاص الزمني، أن يمارس الموظف صلاحياته دون مراعاة للقيود الزمنية المقررة لذلك، كإصدار قرار بعد انتهاء الفترة الزمنية المحددة لمباشرة أعمال وظيفته، أو قبل تقلده الوظيفة، أو إصداره القرار خارج الميعاد المحدد قانوناً لذلك.

أما عيب عدم الاختصاص المكاني، فهو إصدار موظف قراراً يمتد أثرة إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لمزاولة اختصاصه.

ولعل النتيجة الحتمية لمخالفة قواعد الاختصاص في أي من الصور الثلاثة هي أن القرار الصادر في هذا الشأن يكون غير مشروع وواجب الإلغاء.

٤/٢- عيب مخالفة الشكل:-

يقصد بعيب الشكل مخالفة القواعد الشكلية المحددة في القوانين واللوائح لإصدار القرار سواء بإهمالها كلية أو بمخالفتها جزئياً، وذلك كإصدار قرار الجزاء شفاهة أو دون توقيع أو بغير تسبيب أو سماع، في الوقت الذي يشترط فيه القانون صدوره مكتوباً أو موقعاً عليه أو مسبباً أو بعد سماع الأطراف[١].

والأصل أن القرار لا يشترط فيه أن يصدر في شكل خاص،ما لم ينص القانون على ذلك، ويتعين في هذه الحالة احترام إرادة المشرع وإصدار القرار في قالبه الشكلي المطلوب قانوناً[٢].

أما إذا لم يصدر القــرار على هذا النحو، فانه يكون باطلاً من حيث الشكل دون حاجه إلى نص[٣].

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٢٧٩.

(٢) أنظر فيما سبق أعلاه، ص٣١٩.

(٣) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٧٧٤-٧٧٥.

هذا وقد ميز القضاء، فيما يتعلق بعيب الشكل، بين الشكل الجوهري والشكل غير الجوهري، حيث رتب على إغفال الشكل الجوهري بطلان القرار دون الشكل غير الجوهري أو الثانوي(1).

والشكل الجوهري، هو الشكل الذي يكون مقرراً لمصلحة الأفراد أو له أثر على مضمون القرار، أما الشكل غير الجوهري، فهو الشكل الذي تقرر لمصلحة الإدارة وحدها أو لم يكن مؤثراً في القرار من حيث الموضوع أو لم ينتقص من ضمانات الأفراد(2).

هذا وقد لخصت المحكمة الإدارية العليا الأحوال السابقة للبطلان لعيب في الشكل بحكمها "أن القرار الإداري لا يبطل لعيب شكلي، **إلا إذا نص القانون على البطلان عند إغفال هذا الإجراء، أو كان هذا الإجراء جوهرياً في ذاته، بحيث يترتب على إغفاله بطلان القرار بحسب مقصود الشارع**"(3).

وفي ضوء ما تقدم، يكون قرار الجزاء معيباً من حيث الشكل إذا صدر بناء على تحقيق غير مكتوب، أو كان غير مسبب.. الخ.

٤/٣- عيب مخالفة القوانين أو اللوائح:-

يعتبر هذا العيب أهم من عيبي الاختصاص والشكل، بل أنه أهم أسباب الطعن بالإلغاء على الإطلاق وأكثرها تطبيقاً من الناحية العملية، إذ أن رقابة القضاء على الاختصاص والشكل رقابة خارجية بعيدة عن فحوى القرار، أما

---

(1) حلمي، محمود. "عيوب القرار الإداري" مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، سنة ١٩٧٠م، ص ١٢٢.

(2) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٧٧٤ وما بعدها.

(3) أبي شادي، أحمد سمير. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات – نوفمبر ١٩٥٥م – نوفمبر ١٩٦٥م، الجزء الثاني من (س) إلى (و) والملحق من قاعدة ١١١٧ إلى ٢٣٦٠، من صفحة ١٢١٧ إلى ٢٤٦٨، ص ١٧٥٥.

رقابته فيما يتعلق بمخالفة القواعد القانونية فهي رقابة موضوعية تتغيا مطابقة محل القرار لأحكام القانون العام[1].

هذا وتتخذ مخالفة القوانين واللوائح أوضاعاً ثلاثة، وهي المخالفة المباشرة للقانون والخطأ في تفسير القانون والخطأ في تطبيق القانون على الوقائع المطروحة[2].

وعلى ذلك فان القرار الصادر بالجزاء يكون غير مشروع إذا كان مخالفاً للقوانين أو اللوائح في أي من هذه الأوضاع.

٤/٤- عيب إساءة استعمال السلطة:-

يجوز للعامل الطعن بالإلغاء في القرار الصادر ضده بتوقيع الجزاء، فضلاً عن عيب عدم الاختصاص ومخالفة الشكل ومخالفة القوانين واللوائح، بعيب إساءة استعمال السلطة.

ولدراسة هذا العيب من عيوب الطعن بالإلغاء، يبين الباحث طبيعته، ويستعرض حالاته وكيفية إثباته فيما يلي:-

١/٤/٤- طبيعة عيب إساءة استعمال السلطة:-

سبق القول أن عيب إساءة استعمال السلطة يقصد به، استعمال الإدارة السلطة التقديرية الممنوحة لها لتحقيق غرض غير الصالح العام أو غير الهدف المحدد في القانون[3][4].

---

(1) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٧٩٥.

(2) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٢٨٠ .

(3) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٢٩٠.

(4) قضت محكمة القضاء الإداري في هذا المعنى بـــ "أن الانحراف في استعمال السلطة- كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية - لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر القرار =

ولذلك فان هذا العيب يوصف بأنه عيب موضوعي يتعلق بفحوى القرار، مثله في ذلك مثل عيب مخالفة القانون(١).

ويقوم عيب إساءة استعمال السلطة على عنصرين هما(٢): عنصر سلبي وآخر إيجابي. أما العنصر السلبي، فهو أن القرار المعيب بعدم الاختصاص هو قرار سليم في عناصره الأخرى التي لا علاقة لها بالبواعث والأهداف، فهو قد صدر عمن يختص به قانوناً، وفي الشكل المطلوب، وهو مطابق للقانون. ومن هنا تتجلى خطورة عيب إساءة استعمال السلطة، فرجل الإدارة يحاول في حماية من مظهر المشروعية، تحقيق كافة الأغراض غير المشروعة.

وأما العنصر الايجابي، فهو أن عيب إساءة استعمال السلطة يثار إذا كانت السلطة تقديرية فحسب، بعكس عيوب الاختصاص والشكل ومخالفة القانون التي لا تلازم إلا السلطة المقيدة.

وتقول محكمة القضاء الإداري، بخصوص العنصر الايجابي: "فإذا كانت سلطة الإدارة التقديرية مطلقة أي غير محددة وغير مقيدة بأي حد أو قيد قانوني، بل كان الأمر متروكاً لمحض ترخصها واختيارها، كان قرارها غير خاضع لرقابة هذه المحكمة إلا حيث يكون ثمة انحراف بالسلطة، أما إذا كانت سلطتها محددة مثلاً بنسبة معينة للترقية بالأقدمية المطلقة، ومقيدة في الوقت ذاته بعدم جواز

= مخالفاً لروح القانون. فالقانون في كثير من أعمال الإدارة، لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين. وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له. فإذا خرج القرار على هذه الغاية، ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف". حكم مشار إليه في: الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٨٤٧.

(١) نفس المرجع، ص ٨٤٠.

(٢) نفس المرجع، نفس الصفحة وما بعدها.

التخطي إلا لمبرر يصدر من سلطة معينة في شكل مخصوص وبعد إتباع إجراءات مرسومة كان قرار الترقية خاضعاً لرقابة هذه المحكمة من حيث مطابقته أو غير مطابقته للقانون"[1].

وفضلاً عما تقدم، فان عيب إساءة استعمال السلطة يعتبر من أدق العيوب في القرار الإداري، ومهمة القاضي فيه شاقة وحساسة، فالقاضي لا يقتصر دوره على الرقابة الشكلية، وإنما يتعداه إلى البواعث الخفية والدوافع المستورة التي حملت على التصرف. ولذلك فقد اعتبر القضاء الإداري هذا العيب من العيوب الاحتياطية، بحيث إذا طعن في القرار بعيب آخر إلى جانب عيب إساءة استعمال السلطة، فان القضاء يبدأ بفحص العيب الآخر أولاً، فإذا انتهى إلى توافره حكم بإلغاء القرار دون التعرض لعيب إساءة استعمال السلطة[2].

٢/٤/٤- حالات عيب إساءة استعمال السلطة[3]:-

سبق القول أن عيب إساءة استعمال السلطة يتحقق متى استهدفت جهة الإدارة بسلطتها التقديرية تحقيق أغراض تجافي المصلحة العامة، أو تحقيق غير ما نص عليه القانون من أهداف. وعلى ذلك، فان حالات هذا العيب تتمثل في محاولة الإدارة تحقيق أغراض تجانب المصلحة العامة، وحالة مجافاة قاعدة تخصيص الأهداف.

١/٢/٤/٤- الأغراض التي تجانب المصلحة العامة:-

تعتبر هذه الحالة أخطر حالات عيب إساءة استعمال السلطة، لأن الانحراف هنا مقصود، فالإدارة تستغل سلطتها التقديرية لتحقيق أغراض لا علاقة لها بالمصلحة العامة. والأمثلة على ذلك كثيرة، يذكر الباحث منها ما يلي:-

---

(١) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٨٤٢-٨٤٣.

(٢) نفس المرجع، ص ٨٤٠-٨٤١.

(٣) نفس المرجع، ص ٨٥٢ وما بعدها.

٤/٤/٢/١/١- استعمال السلطة بقصد الانتقام:-

ومثال ذلك ما حكمت به محكمة القضاء الإداري من "..أن ظروف الحال وملابساته ترشح بأن الإدارة إذا فصلت المدعي إنما انساقت إلى ذلك بسبب إصرار العمدة على موقفه من المدعي موقفاً لم يصدر منه إلا عن ضغائن شخصية لا تمت الصالح العام بسبب، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد وقع مخالفاً للقانون"(١).

ومما قضت به المحكمة الإدارية العليا "..إن ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن على أثر اعتراضه هو وبعض زملائه (على بعض التنظيمات الإدارية المستحدثة) بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه في أيام متوالية، ثم الامتناع عن ترفيعه بالرغم من درج اسمه في كشوف الترفيع، ثم نقله إلى وظيفة أدنى من وظيفته الأصلية، ثم صرفه بعد ذلك من الخدمة، كل ذلك يدل على أن هذا القرار إنما صدر للتنكيل بالطاعن لأنه طالب بحقه فانصفه القضاء، وبالتالي يكون مشوباً بسوء استعمال السلطة"(٢).

٤/٤/٢/١/٢- استعمال السلطة بقصد تحقيق منفعة شخصية:-

وفي هذه الحالة يرمي مصدر القرار إلى تحقيق منفعة خاصة لنفسه أو لغيره، و هذا ما طبقه مجلس الدولة المصري في حكمة بأنه "إذا كان يبين من ظروف وملابسات صدور قرار نقل المدعي المطعون فيه، أنه لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وإنما قصد به إفادة شخص معين بذاته هو الخصم الثالث الذي حل محل المدعي في وظيفته، وذلك بغية ترقيته إلى الدرجة الأولى، فمن ثم يكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"(٣).

---

(١) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، نفس الصفحة.

(٢) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٨٥٤.

(٣) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٨٥٥.

٤/٢/١/٣- استعمال السلطة لغرض سياسي:-

ووفقاً لهذه الحالة، يستعمل المختص سلطته مدفوعاً باعتبارات سياسية. ومن القرارات التي ألغت فيها محكمة القضاء الإداري قرار الجزاء الذي يستند إلى أسباب سياسية حكمها بـ "**أن العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه الصادر بفصله قد صدر لأغراض حزبية، وأن خصومه تصيدوا له هذه التهم إرضاء لرغباتهم وشهواتهم لأن وزير الداخلية صدق على القرار يوم الجمعة ٢٥ يناير١٩٥٢م الذي كانت تجتاز فيه البلاد أحداثاً جساماً يستغرب معها أن يعني الوزير بمسائل العمد وما إليها في أيام عطلته. وترى هذه المحكمة في هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستعداءات صادرة من بعض النواب على المدعي ما يحول دون اطمئنانها إلى توخي القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميل أو الانحراف.. ومن ثم يكون القرار قد خالف القانون وانحرف عن سنته انحرافاً حقيقاً بالإلغاء**"[١].

٤/٢/٢- الأغراض التي تخالف مبدأ تخصيص الأهداف:-

تعتبر هذه الحالة أقل خطورة من الحالة السابقة من أحوال إساءة استعمال السلطة، لأن السلطة المختصة تتصرف في حدود المصلحة العامة، ولكنها لا تحقق الهدف المبين سلفاً في القانون.

ويرجع عيب إساءة استعمال السلطة في هذه الحالة، أما إلى خطأ الموظف في تحديد مدى الأهداف المطلوب منه تحقيقها أو إلى كيفية استعمال الوسائل التي بين يديه.

ويمكن للباحث التمثيل لعيب إساءة استعمال السلطة لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف بما حكمت به محكمة القضاء الإداري من أنه "**يكون هناك انحراف في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قراراً لحماية أغراض غير التي**

(١) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٨٦٠.

قصدها الشارع من منحها تلك السلطة، حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام. فإذا ثبت أن الرغبة في نقل المدعي عليه من وظيفته بالكادر الفني العالي إلى وظيفته بالكادر الكتابي، بسبب التهم التي أسندت إليه والتي من أجلها أحيل إلى المحاكمة التأديبية، أمر قد يقتضيه الصالح العام غير أنه لا يدخل ضمن الأغراض التي قصدها الشارع من إصدار المرسوم بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٥٣م، فكان يجب في هذا الشأن الرجوع إلى القاعدة الأصلية التي وضعها قانون نظام موظفي الدولة في المادة ٤٧ منه، وهي عدم جواز نقل الموظف من وظيفته إلى أخرى درجتها أقل إلا من السلطة التأديبية المختصة"[١].

٤/٤/٣- إثبات عيب إساءة استعمال السلطة:-

هناك صعوبات عملية تواجه القاضي وهو بصدد الكشف عن عيب إساءة استعمال السلطة، فهذا العيب أشد عيوب القرار خفاءً، ومن ثم فهو أصعبها أثباتاً.

والأصل أن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يقع على عاتق المدعي بوجوده، ويثبت ذلك عادة من الأوراق أو من المناقشات التي دارت بسبب إصدار القرار ومن المكاتبات المتعلقة بالقرار المطعون فيه[٢].

---

(١) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٨٧٥.

(٢) حلمي، محمود "عيوب القرار الإداري" المرجع السابق، ص ١٣٦. وقد حكمت محكمة القضاء الإداري أيضاً بـ" ٢-أن المفروض في قرارات الفصل من الخدمة غير المسببة أنها صدرت صحيحة وفي حدود المصلحة العامة، وان امتنع عليه ذلك بقيت القرارات سليمة منتجة لآثارها القانونية، **ويكفي في هذا المجال أن يستعين الموظف بكل وجوه الإثبات بما في ذلك ملف خدمته وأعماله الحكومية للتدليل على أن قرار الفصل جاء مشوباً بسوء استعمال السلطة. وسوء استعمال السلطة لا يكون فقط عندما يصدر قرار الفصل لبواعث شخصية، بل قد يتحقق أيضاً ويستفاد من ملف الخدمة والوقائع والملابسات.** فإذا استبان أن الفصل عن الخدمة قد انحرف عن الأغراض التي تستهدفها القواعد القانونية الخاصة بفصل الموظفين، كان المدعي محقاً في طلب التعويض عن قرار الفصل". مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة التاسعة، القضية رقم ١٠٨٢ لسنة ٧ ق، جلسة ٢٧ و٢٨/١٢/١٩٥٤م، ص ١٨٦.

على أنه، مع ذلك هناك قرائن يستدل بها القضاء في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة. يذكر منها الباحث القرائن الآتية:-

٤/٣/٤/١- مضمون القرار وطريقة إصداره:-

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن بأن إصدار الوزير القرار بعد أن قدم استقالته وقبل أن تقبل "..قد يتخذ قرينة على سوء استعمال السلطة، ويثير الشبهة في أن هذا التصرف قصد به تحقيق مآرب خاصة"[١].

وحكمها السابق بـــ "..**أن العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه قد صدر لأغراض حزبية...، لأن وزير الداخلية صدق على القرار يوم الجمعة ٢٥ يناير١٩٥٢م الذي كانت تجتاز فيه البلاد أحداثاً جساماً يستغرب منها أن يعني الوزير بمسائل العمد وما إليها في أيام عطلته. وترى هذه المحكمة في هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستعداءات صادرة من بعض النواب على المدعي ومن الشكاوى العديدة التي كان يقدمها الخصم الثالث ومبادرة الإدارة إلى العناية بها يحول دون اطمئنانها إلى توخي القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميل أو الانحراف**".

٤/٣/٤/٢- الظروف المحيطة بالقرار وكيفية تنفيذه:-

ومن أشهر الحالات صدور القرار كرد على رفع الدعوى أمام القضاء حيث حكمت محكمة القضاء الإداري بـــ "..أن ظروف الحال وملابساته تدل على أن إحالة المدعي إلى المعاش كانت رداً على دعواه الأولى أي وليدة الانتقام"[٢].

وكذلك أن تحيط بصدور القرار وتنفيذه تصرفات إدارية مثيرة للشك، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد بأن "**الثابت أن ظروف الحال وملابساته تقطع في أن نقل المدعي مديراً لمجلة الأزهر كان مشوباً بسوء استعمال السلطة إذ**

---

(١) حكم مشار اليه في:الطماوي ، سليمان محمد. قضاء الالغاء، المرجع السابق، ص ٩٠٢.

(٢) حكم مشار اليه في: نفس المرجع، ص ٩٠٤.

انحرف عن الغاية الطبيعية التي تغياها القانون من النقل إلى غاية أخرى تنكب بها عن الجادة، وذلك بقصد إبعاده عن سلك المعاهد وحرمانه من مزاياه والترقي في درجاته إلى مكان ينقل عليه في هذا كله، بل كان هذا تحايلاً للتهرب من مقتضى القضاء الذي انصفه"[1].

٤/٤/٣/٣- عدم الملاءمة الظاهرة:-

اعتبر القضاء الإداري عدم الملاءمة الظاهرة بين الجزاء الموقع على العامل والمخالفة المرتكبة قرينة على إساءة استعمال السلطة. ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإداري بأنه "..لا يمكن أن يقصد المشرع إلى أعطاء لجنة الشياخات سلطة فصل العمدة مهما تكن التهمة الموجهة إليه أو مهما يكن الخطأ الذي وقع منه. وقد بان من ظروف اتهام المدعي في القضيتين المنسوبتين إليه أن هذا الاتهام لم يكن يبرر فصله من وظيفته. ومتى كان القرار المطعون فيه قد استند فيما استند إليه من أسباب الفصل إلى ما أتهم به المدعي في هاتين القضيتين، فان في ذلك عدم ملاءمة ظاهرة في القرار مما يجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة"[2].

٤/٥- عيب السبب:-

لم ينص المشرع في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة على السبب كعيب من عيوب القرار الإداري، ومع ذلك فقد اعتبره الفقه والقضاء وجهاً من أوجه الطعن بالإلغاء في القرار وركناً من أركانه. ومما حكم به القضاء في هذا الشأن: "يجب التنبيه إلى الفرق بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، إلا أن القرار الإداري سواء أكان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره

([1]) حكم مشار اليه في: نفس المرجع، ص ٩٠٥.

([2]) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٩٠٩.

صدقاً وحقاً أي في الواقع وفي القانون، وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه. والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار"[1].

وحكمه أيضاً بـ "..أنه ولئن كان للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير الجزاء التأديبي في حدود النصاب المقرر. **إلا أن مناط ذلك أن يكون التقدير على أساس قيام سببه بجميع أشطاره.."[2].**

وعيب السبب هو أن تكون الأسباب الواقعية أو القانونية التي دفعت جهة الإدارة إلى اتخاذ القرار غير موجودة[3].

وعلى الرغم مما انتهى إليه الفقه والقضاء، فان التساؤل قد طرح عما إذا كان السبب عيباً مستقلاً عن عيوب القرار الإداري أم أنه يدخل ضمن العيوب المنصوص عليها في القانون، وأياً كان الأمر، فان القضاء قد بسط رقابة محكمة على القرار الإداري استناداً إلى هذا العيب.

وفيما يلي يتعرض الباحث لمنزلة السبب بين عيوب القرار الإداري، ثم رقابة القضاء عليه.

٤/٥/١- منزلة السبب بين عيوب القرار الإداري:ـ

لقد استقر الفقه والقضاء على أن السبب لا يمثل وجهاً مستقلاً عن العيوب التي نص عليها المشرع للطعن بالإلغاء في القرار الإداري، وإنما يدخل ضمن هذه العيوب، وإن كان هناك اختلاف بين الفقهاء في تأسيس ذلك.

---

(١) حكم مشار إليه في: نفس المرجع، ص ٩١٨ (الهامش).

(٢) عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة، الجـزء ٢٩، الطعن رقم ٧٦٥ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٨٨/٤/١٦م، المرجع السابق، ص ٣١٤.

(٣) محارب، علي جمعة. المرجع السابق، ص ٣٢٦.

٤/٥/١/١- مسلك الفقه:-

ترى الغالبية من الفقهاء أن عيب السبب ليس عيباً مستقلاً بذاته، وإنما يندرج في عيب مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة المنصوص عليهما في القانون(١)، فيلحق عيب السبب بعيب مخالفة القانون، إذا كان المشرع قد حدد سبباً معيناً لصحة القرار وقد تخلف هذا السبب، ويلحق بعيب إساءة استعمال السلطة، إذا لم يكن المشرع قد حدد مثل ذلك السبب، بحيث أن الأمر خاضعاً للسلطة التقديرية للإدارة(٢).

ومن جهة أخرى، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن عيب السبب يدخل ضمن العيوب التي نص عليها المشرع لا على الأساس السابق الذي قال به غالبية الفقهاء وإنما على أساس أن عبارة (مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) تتضمن ذكر عيبين مختلفين، بحيث أن المقطع الأول (مخالفة القوانين أو اللوائح) يدل على عيب مخالفة القانون، ويدل المقطع الثاني (الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) على عيب السبب.

هذا ويتفق الباحث مع الانتقادات التي وجهت إلى هذا الرأي، وذلك لأنه يخالف ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة من عدم الاعتراف بالسبب كعيب مستقل وإدراجه في وجه مخالفة القانون- كما سيأتي- فضلاً عن أن محكمة القضاء الإداري قد قضت بأن مخالفة القوانين واللوائح تشمل كل مخالفة للقاعدة القانونية بمدلولها الواسع، فيدخل في ذلك مخالفة القوانين والخطأ في تطبيقها وتفسيرها دون تجزئة(٣).

---

(١) ذهب الدكتور/محمد حسنين عبد العال إلى أن عيب السبب وجهاً لإلغاء القرار الإداري إلى جانب الأوجه الأربعة التي حددها المشرع على سبيل الحصر، ولكنه قد عاد وسلم بأن عيب السبب يدخل ضمن عيوب الإلغاء نزولاً لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة في هذا الشأن كما سيلي. عبد العال، محمد حسنين. فكر السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ، ص ١٢٣.

(٢) الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٩٣٣ وما بعدها. حلمي، محمود. "عيوب القرار الإداري". المرجع السابق، ص ١٣٨-١٣٩.

(٣) عبد العال، محمد حسنين. المرجع السابق، ص ١١٥-١١٦.

وعلى ذلك، فان عيب السبب أحد أسباب الطعن بالإلغاء في القرار الإداري وهو – في رأي الباحث- يندرج في إطار عيب مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة على أساس ما انتهى إليه غالبية الفقهاء في هذا الشأن.

٢/١/٥/٤- مسلك القضاء الإداري[١]:-

يتعرض الباحث لمسلك القضاء الإداري فيما يتعلق بتحديد منزلة السبب بالنسبة لأسباب الطعن بالإلغاء المحددة بنص القانون، من خلال بيان اتجاه محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن.

فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في بعض أحكامها إلى أن إصدار الإدارة للقرار استناداً إلى وقائع غير صحيحة أو لا تبرر النتيجة التي انتهى إليها هذا القرار، يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

وذهبت المحكمة في أحكام أخرى إلى أنه إذا أصدرت جهة الإدارة قرارها عن جهل بعدم قيام السبب لاعتقادها عن حسن نية بوجوده، فان قرارها يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون أما إذا أصدرت الإدارة القرار عن علم بعدم صحة الأسباب التي استندت إليها فإن هذا القرار يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، لأن علم الإدارة السابق يعد دليلاً على أنها تستهدف غرضاً آخر يجانب المصلحة العامة.

وهذا ما سجلته المحكمة في قرارها بأنه: "فإذا تكشفت هذه الدعاوى (أسباب القرار) بعد ذلك على أنها كانت هي السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره، كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة، **فإذا ظهر أنها غير صحيحة ولو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه، وكان مشوباً بعيب مخالفة القانون. أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار وهي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة، وإنما**

---

(١) نفس المرجع، ص ١١٧ وما بعدها.

استهدفت غاية أخرى غير الصالح العام، كان القــرار مشوباً بالانحراف وإساءة استعمال السلطة.."[1].

على أن محكمة القضاء الإداري قد استقرت نهائياً في أحكام أخرى على إلحاق عيب السبب بوجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون.

أما المحكمة الإدارية العليا فقد اعتنقت هذا الاتجاه الأخير لمحكمة القضاء الإداري وتواترت أحكامها على ذلك بأن تخلف السبب يرتب إلغاء القرار لمخالفة القانون. ومن هذا القبيل حكمها بـــ "أن القرار التأديبي كأي قرار آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره، فلا تتدخل الإدارة لتوقيع جزاء إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها. ومن حيث أن رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانوناً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها،أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، **كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون"**[2].

٤/٥/٢- رقابة القضاء على عيب السبب[3]:-

استقر مجلس الدولة على فرض رقابته على عيب السبب من خلال التحقق من الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة بوصفها سبباً للقرار، وعلى

---

(1) حكم مشار إليه في: الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٩٣٧ وما بعدها.

(2) حكم مشار إليه في: عبد العال، محمد حسنين. المرجع السابق، ص ١٢٠-١٢١.

(3) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٦٤٧ وما بعدها. عبد العال، محمد حسنين. المرجع السابق، ص ١٣٥ وما بعدها. إبراهيم، السيد محمــد. "حــدود الرقابة القضائية على صحة السبب في القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ســنة ١٩٦٢م، ص ١٢٩ وما بعدها. خليفة، عبد العزيز عبد المــنعم. المرجـــع الــسابق، ص ٣٢٢ وما بعدها. الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجـــع السابق، ص ٩١٧ وما بعدها.

صحة التكييف القانوني لهذه الوقائع، وعلى أهمية السبب وخطورته.

١/٢/٥/٤- الرقابة على الوجود المادي للوقائع:-

على الرغم من أن الوقائع أو الأفعال التي تشكل المخالفات الإدارية غير محددة على سبيل الحصر كما سبق القول، إلا أن القضاء الإداري قد بسط رقابته على التحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع، أو الأفعال كسبب للقرار الإداري، بغض النظر عما إذا كان المشرع قد الزم الإدارة بمراعاة وقائع معينة أم لا. وذلك بأن حتم على السلطة المختصة بالمحاسبة أن تستند، وهي بصدد اعتبار أفعال معينة من قبيل المخالفات الإدارية، إلى وقائع محددة ذات طابع إيجابي أو سلبي ارتكبها العامل و إلا كان قرارها مخالفاً للقانون.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد بـــ "**أن الجزاء التأديبي إنما يقوم على واقعة أو وقائع محددة تثبت في حق الموظف وتكون ذنباً يستأهل العقاب**، ولابد لاعمال رقابة المحكمة أن تكون هذه التحقيقات تحت نظرها أو أن تكون الواقعة التي أنبنى عليها توقيع الجزاء لها أصل ثابت في أوراق أخرى تطمئن إليها المحكمة وذلك في حالة ضياع الأوراق الأصلية"[١].

وتقول المحكمة في حكم آخر "وإنما الرقابة التي للقضاء الإداري في ذلك، تجد حدها الطبيعي كرقابة قانونية، في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي في هذا الخصوص مستفادة من أصول موجودة أو أثبتتها السلطات المذكورة، وليس لها وجود، وما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً، **فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، إذ كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً**

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، ١٩٥٥-١٩٦٥، (م-ي)، ١٩٦٦م، القضية رقم ١١٥٤ لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٦٣/٢/١٦م، المرجع السابق، ص ٢١٢٨.

لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه، وهو السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فقد قام القرار على سببه، وكان مطابقاً للقانون"[1].

ومن جهة أخرى، يشترط أن تظل الوقائع قائمة حتى صدور القرار، بحيث إذا زالت يمتنع على الإدارة إصدار القرار. وقد قضي في ذلك بأن "..أسباب **القرارات الإدارية يجب أن تكون محققة الوجود وقائمة من وقت طلب إصدارها إلى وقت صدورها، بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها باعتبارها أسساً صادقة ولها قوام في الواقع"**[2].

هذا وإذا استند القرار على أكثر من سبب بعضها صحيح وبعضها غير ذلك، فان القرار يكون سليماً، إذا كانت الأسباب الصحيحة كافية لحمله. وبهذا المعنى حكم مجلس الدولة بأنه **"إذا ثبت أن من بين الوقائع التي قدم العمدة من أجلها إلى لجنة الشياخات فقررت فصله ما يمكن اطراحه أو الغض عنه وعدم الاعتداد به، وأن في باقي ما نسب إليه من وقائع ما ينهض في جملته سبباً كافياً مبرراً للمؤاخذة التأديبية التي انتهى إليها قرار اللجنة المذكورة.. إذا ثبت ما تقدم فان هذا القرار يكون في محله.."** [3].

وخلاصة ما تقدم، فان القضاء الإداري يتطلب في رقابته على عيب السبب أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة موجودة، و تظل قائمة حتى تاريخ صدور القرار.

---

(1) حكم مشار إليه في:إبراهيم، السيد محمد. "حدود الرقابة القضائية على صحة السبب في القرار الإداري"، المرجع السابق، ص ١٢٩-١٢٠.

(2) حكم مشار إليه في: الطماوي، سليمان محمد. قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٩٢٥.

(3) حكم مشار إليه في: نفس المرجع ، ص ٩٢٣.

٤/٥/٢/٢- الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع:-

لا يكفي أن تكون الوقائع التي بني عليها القرار موجودة من الناحية المادية فحسب، وإنما يتطلب القضاء الإداري فوق ذلك أن يكون الوصف القانوني الذي أسبغته الإدارة على تلك الوقائع صحيحاً من الناحية القانونية. وهذا ما يقوم به مجلس الدولة، وذلك بأن يراقب القاضي الإداري مدى صحة الوصف الذي أعطته جهة الإدارة للوقائع التي صدر على أساسها القرار، وذلك عن طريق المطابقة بين الوقائع والنص العام الذي يعتبر فعل أو امتناع معين مخالفة إدارية.

وقد بينت المادة ٨٥ من التعليمات العامة للنيابة الإدارية طريقة التكييف بالنسبة للمخالفات الإدارية بأنه "يتعين عند قيام المخالفة – مالية أو إدارية- إسنادها إلى مواد القانون واللوائح والقرارات والتعليمات التي خولت أحكامها والتزام التعبير الوارد بها في إيراد الوصف ما أمكن فإذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة لواجب أو إتياناً لحظر حددته التشريعات، وإنما يشكل مخالفة إدارية في صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب، تعين وصفه بذلك".

ومن جهة أخرى، فإذا اتضح للقاضي خطأ التكييف فانه لا يحكم بالبطلان وإنما يستبدل الوصف الخاطئ بالوصف الصحيح، شريطة أن تكون الوقائع التي وصفتها الإدارة في بادئ الأمر هي ذات الوقائع التي اتخذت أساساً للوصف الجديد.

٤/٥/٢/٣- الرقابة على أهمية وخطورة السبب:-

من المسلم به أن رقابة القاضي الإداري على عيب السبب يجب أن يقف عند حد الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني، دون تمتد إلى تقدير أهمية وخطورة السبب، أي التناسب بين السبب والقرار المتخذ على أساسه. وذلك أن التقدير أو التناسب هو أحد عناصر ملاءمة القرار التي تستقل بها جهة الإدارة.

وهذا ما أعلنته المحكمة الإدارية العليا من أنه "إذا كان للقضاء الإداري أن يراقب صحة الوقائع التي تكون ركن السبب وصحة تكييفها القانوني، إلا أن للجهة

الإدارية حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف الذي تتخذه حيالها[1].

على أن مجلس الدولة لم يلتزم المبدأ السابق على إطلاقه، وإنما بسط رقابته على ملاءمة قرار الإدارة فيما يتعلق بالضبط الإداري والجـزاءات الإدارية. وفيما يتعلق بالجـزاءات الإدارية-وهي ما تهم الباحث- فان المحكمة الادارية العليا قد وضعت قيداً على حرية الإدارة في تقدير ملاءمتها، وهو عدم الغلو في تقدير الجزاء على النحو السابق دراسته.

ثانياً: الطعن في أحكام المحاكم:

كفل المشرع للعامل المحكوم ضده حق الطعن ليس فقط في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية الرئاسية ، وإنما الطعن أيضاً في الأحكام الصادرة عن محاكم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

وقد نص المشرع على حق الطعن في المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م بأنه " لرئيس هيئة مفوضي الدولة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب ذوي الشأن، إن رأى الرئيس المذكور وجهاً لذلك، أن يطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الإحكام الصادر من محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية وذلك في الأحوال الآتية:

(١) إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

(٢) إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

(٣) إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم به سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

---

(1) حكم مشار إليه في: عبد العال، محمد حسنين. المرجع السابق ، ص ١٦٥.

ويرفع الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم.

ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بذلك.

ولا يقبل الطعن في أحكامها بطريق التماس إعادة النظر".

ونصت المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م على أن " أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا".

كما نصت المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م على أنه " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:

(١) إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

(٢) إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

(٣) إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم.

ولا يجوز تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن فيه ، ويترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم وذلك فيما عدا أحكام المحاكم التأديبية أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة ٢١ فتكون واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك".

هذا وقد نصت أيضاً على حق الطعن المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بأنه "يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:

(١) إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

(٢) إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

(٣) إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم ".

وسوف يتناول الباحث حق العامل في الطعن المنصوص عليه في المواد السابقة من حيث : إجراءات رفع الطعن ، وحالات الطعن ، وميعاد الطعن ، فيما يلي:-

١- إجراءات رفع الطعن:-

كان القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م ينص على أن كافة الطلبات التي ترفع أمام مجلس الدولة، والتي منها الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم أمام المحكمة الإدارية العليا، ترفع إلى سكرتيرية المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام المجلس[١].

على أن تتضمن العريضة، عدا البيانات العامة المتعلقة بأسماء الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم، موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبياناً بالمستندات المؤيدة للطلب وأن تقرن العريضة بصورة أو ملخص من القرار المطعون فيه.

ويجوز للطالب أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب، وعليه أن يودع سكرتيرية المحكمة، عدا الأصول، عدداً كافياً من صور العريضة

---

(١) (م ٢٠ من القانون).

والمذكرة وحافظة المستندات وذلك بغرض الإعلان[1].

وقد نص القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م في المادة ١٦ منه على أن الطعن يقدم من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا موقع عليه من محام من المقبولين أمامها . على أن يشتمل التقرير، علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم، على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن. وإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه فإنه يجوز الحكم ببطلانه.

هذا وقد نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في المادة ٤٤ على نفس إجراءات رفع الطعن التي نصت عليها المادة ١٦ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م.

٢- حالات الطعن[2] :-

نظمت المواد المذكورة سابقاً الحالات التي يجوز فيها للعامل رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وهي : إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، وإذا وقع بطلان في الحكم أو في الإجراءات أثر في الحكم، أو إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه.

١/٢- مخالفة الحكم للقانون أو خطأ الحكم في تطبيق القانون أو في تأويله:-

يجوز الطعن في الحكم الصادرعن المحكمة المختصة أمام المحكمة الإدارية العليا، في حالة ما إذا كان الحكم المطعون فيه قد خالف القانون بمفهومه الواسع، أو أخطأ في تطبيقه أو في تأويله.

---

(1) (م ٢١ من القانون).

(2) ياقوت، محمد ماجد. شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص ٩١٠ وما بعدها. الطماوي، سليمان محمد. قضاء التأديب، المرجع السابق ، ص ٧١٤ وما بعدها. حمزة محسن حسنين. المرجع السابق، ص١١٥ وما بعدها.

وتتمثل مخالفة القانون فيما إذا كان الحكم المطعون فيه قد أغفل إعمال قاعدة قانونية واجبة التطبيق على الحالة المعروضة، ويحدث الخطأ في تطبيق القانون إذا طبق الحكم المطعون فيه على الواقعة قاعدة قانونية لا تنطبق عليها، أما الخطأ في تأويل القانون فهو إعطاء القاعدة القانونية تفسيراً لا يتفق مع الفهم الصحيح لهذه القاعدة، وإعمال هذا التفسير في شأن الواقعة المعروضة .

ويمكن التمثيل لحالة مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو في تأويله، بتوقيع جزاء على العامل دون تحقيق، أو دون أن يرتكب مخالفة ما، وقيام الحكم على أسباب مستمدة من أصول تخالف ما هو ثابت بالأوراق .. الخ.

٢/٢- بطلان الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم:-

يجوز الطعن في الحكم إذا كان قد صدر بناء على مخالفة تبطله، أو إذا كان البطلان قد لحق إجراءات الدعوى وأثر في الحكم المطعون فيه.

ومن أمثلة بطلان الحكم الذي حكم بها القضاء، صدور الحكم من أربعة قضاة بدلاً عن ثلاثة، وتوقيع مسودة الحكم من عضوين في دائرة ثلاثية، وصدور الحكم بناء على تقرير خبير لم يؤد اليمين .. الخ.

ومن أمثلة بطلان الإجراءات المؤثرة في الحكم ، توقيع جزاء على العامل دون إعلان صحيح، وعدم تبليغ ذوي الشأن بتاريخ الجلسة قبل الميعاد بثمانية أيام..الخ.

٣/٢- مخالفة الحكم لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه:-

ومقتضى هذه الحالة أن يتم الطعن في الحكم إذا كان قد خالف حكم سابق صدر من محاكم مجلس الدولة وحاز قوة الشيء المحكوم فيه.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا لهذه الحالة من حالات الطعن في الأحكام، أن يصدر حكم من المحكمة الإدارية ويصبح نهائياً لعدم الطعن ثم يصدر حكم لاحق على خلافه مع اتحاد في الخصوم والموضوع والسبب في الحكمين.

الفرع الثاني

طلب التعويض عن القرار[1]

تعتبر دعوى الإلغاء ضمانة كبرى وفعالة للعاملين ضد قرارات المحاسبة غير المشروعة التي تصدرها الإدارة، غير أن هذه الدعوى لا تمثل كافة الضمانات التي توفر حماية كاملة ضد تعسف الإدارة، وخاصة الآثار التي تترتب على قرارات المحاسبة المعيبة، إذا ظلت نافذة وتحصنت بفوات ميعاد الطعن أو بقيت فترة من الزمن قبل صدور الحكم بإلغائها، وما يترتب على ذلك من آثار مادية أو أدبية قد تصيب صاحب الشأن من جراء تلك القرارات غير المشروعة.

ولمواجهة الآثار السابقة، منح المشرع أصحاب الشأن الحق في رفع دعوى التعويض عن هذه الآثار، واعتبرت هذه الدعوى ضمانة لاحقة على ضمانة الطعن بالإلغاء.

ودعوى التعويض هي الدعوى التي يرفعها العامل للحصول على تعويض مالي عن الأضرار التي لحقت به بسبب توقيع جزاء غير مشروع أو بسبب عدم تنفيذ الادارة للحكم الصادر بإلغاء قرار الجزاء غير المشروع.

هذا وقد نصت على دعوى التعويض كافة قوانين مجلس الدولة، بأن يفصل المجلس دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات غير المشروعة للسلطات التأديبية سواء رفعت إليه بصفة أصلية أو تبعية[2].

---

(1) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام . تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص٦٥٩ وما بعدها. الطماوي، سليمان محمد. القضاء الإداري – الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، بدون مكان، ١٩٧٧م، ص٣٧٢ وما بعدها.

(2) (م٥ من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م والمادة ٩ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م، والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م والبند عاشراً من المادة ١٠ من القانون م٤٧ لسنة١٩٧٢م).

وسوف يدرس الباحث ضمانة طلب التعويض من حيث: طرق رفع دعوى التعويض، وشروط دعوى التعويض، وتقدير التعويض، وتقادم دعوى التعويض، كما يلي:-

أولاً: طرق رفع دعوى التعويض:

ترفع دعوى التعويض، وفقاً لما نصت عليه قوانين مجلس الدولة، بطريقتين هما : الدعوى الأصلية والدعوى التبعية. أما الدعوى الأصلية فهي أن ترفع دعوى التعويض إلى المحكمة المختصة بصورة مستقلة عن دعوى الإلغاء، خاصة إذا استغلق طريق الطعن بالإلغاء وظل طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً، ويكون ذلك في حالتين: الأولى وهي انقضاء الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء وبقاء ميعاد الطعن بالتعويض مفتوحاً. والحالة الثانية هي تحصين المشرع للقرار الإداري ضد الإلغاء وترك باب التعويض مفتوحاً.

وأما الدعوى التبعية، فهي أن ترفع دعوى التعويض مع دعوى الإلغاء في قضية واحدة.

هذا وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى طرق رفع دعوى التعويض بحكمها "... أن قانون مجلس الدولة خول الأفراد والهيئات في الفقرة السادسة من المادة الثامنة منه، حق الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المعيبة، كما خولهم في المادة التاسعة منه حق طلب تعويض الأضرار التي تلحقهم من تنفيذ القرارات المعيبة، وإذا خول القانون ذوي الشأن حق طلب إلغاء القرارات الإدارية المعيبة وحق طلب التعويض عنها دون إيجاد ثمة تلازم بين الطلبين، فإن مقتضى ذلك أنه ينفسح مجال الاختيار أمام ذوي الشأن، إذا شاءوا أقاموا طلب الإلغاء مع طلب التعويض في دعوى واحدة، أو إقامة كل منها على استقلال، أو إقامة أحد الطلبين دون الآخر، وذلك حسبما تمليه عليهم مصالحهم وما يرونه كفيلاً بتحقيقها.."[1].

---

(1) حكم مشار إليه في : عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق ، ص ٦٦٢.

ثانياً: شروط دعوى التعويض:

لا يستطيع العامل رفع دعوى للمطالبة بالتعويض حسبما يشاء، وإنما يلزم لذلك توافر شروط معينة، وهي الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بينهما[1].

١- الخطأ :-

لا تكون جهة الإدارة مسؤولة عن القرارات الصادرة عنها، إلا إذا كان هناك خطأ من جانبها. ويتمثل هذا الخطأ في عدم مشروعية القرار، وذلك بأن يكون قد شابه عيب من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية وتجيز الطعن فيها بالإلغاء، وهي عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب المحل أو مخالفة القوانين أو اللوائح، وعيب إساءة استعمال السلطة، وعيب السبب.

على أنه لا يكفي عدم المشروعية دائماً لتقرير مسؤولية الإدارة، وإنما يجب أن يكون وجه عدم المشروعية جسيماً.

٢- الضرر :-

لا يكفي لرفع دعوى التعويض، أن يكون القرار الإداري المطعون فيه غير مشروع، أي أن يتوافر الخطأ فحسب، وإنما يلزم أن يترتب على هذا الخطأ ضرر.

والضرر قد يكون مادياً، وهو الضرر الذي يصيب الشخص في حق أو مصلحة مالية له، وقد يكون معنوياً، ويتمثل في المساس بمصلحة غير مالية.

---

(١) أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى هذه الشروط بأنه : " ومن المسلمات قضاء وفقهاً إن مناط مسؤولية الإدارة من القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة هو قيام خطأ من جانبها، وأن يلحق صاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر بأن يترتب الضرر على القرار المعيب .." . حكم مشار إليه في : الطماوي، سليمان محمد. قضاء التعويض، المرجع السابق، ص ٣٨٢-٣٨٣.

ويشترط في الضرر الموجب للتعويض، أن يكون مباشراً، ومحققاً، وأن يقع على حق مشروع، وقابلاً للتقدير بالنقود.

٣- علاقة السببية بين الخطأ والضرر:-

يشترط لتقرير مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، قيام علاقة سببية بين الخطأ الذي أرتكب وبين الضرر الناتج عن هذا الخطأ، وذلك بأن يكون الضرر ناجماً بصورة مباشرة عن الخطأ، أما إذا لم يكن كذلك، بأن كان قد نشأ بسبب أجنبي، كالقوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور نفسه، فإن علاقة السببية تنقطع بين الخطأ والضرر ولا يكون هناك محل للتعويض.

ثالثاً: تقدير التعويض:

إذا توافرت الشروط المطلوبة قانوناً لرفع دعوى التعويض عن القرار غير المشروع، فإن المحكمة تقضي بالتعويض المناسب للعامل المضرور. ويشمل ذلك الضرر المادي والضرر المعنوي.

هذا وقد وضع الفقه و القضاء قواعد يستعين بها القاضي في تقدير التعويض، وهي:

١- أن يشمل التعويض ما لحق العامل من ضرر وما فاته من كسب.

٢- أن يقدر التعويض على أساس جسامة الضرر لا جسامة الخطأ. وذلك لأن التعويض يهدف إلي جبر الضرر الذي أصاب المضرور.

٣- أن يقدر التعويض في ضوء الملابسات التي أحاطت بإصدار القرار، كاشتراك المضرور في إحداث الضرر.

٤- لا يجوز للقاضي الحكم بتعويض يزيد عما يطلبه المضرور، وهذا تطبيق للقواعد العامة في مجال التقاضي.

٥- أن تقدر قيمة التعويض يوم صدور الحكم به، وذلك لتلافي ما قد يحدث من تأخير في صدور الحكم، الأمر الذي قد يترتب عليه انخفاض قيمة العملة. ومن ثم فإنه يكون من الظلم أن يتحمل المضرور ذلك لأسباب لا يد له فيها.

أما إذا كان تأخير صدور الحكم راجعاً للمضرور، فإنه يتم تقدير التعويض في اليوم الذي كان من الممكن أن يصدر فيه الحكم بالتعويض.

رابعاً: تقادم دعوى التعويض:

قد لا يكون في مقدور المضرور رفع دعوى التعويض، وذلك لمضي المدة اللازمة لذلك. وهو ما يعبر عنه بسقوط الدعوى بالتقادم.

على أن قوانين مجلس الدولة قد جاءت خلواً من تحديد مواعيد معينة يجب أن ترفع خلالها دعوى التعويض، وإلا سقط الحق في ذلك بالتقادم.

وهكذا، فإن الحق في المطالبة بالتعويض لا يسقط إلا بمضي خمسة عشر عاماً، وفقاً للأصل العام في القانون المدني.

وهذا ما أنتهت إليه المحكمة الإدارية العليا من ".. أن مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة تؤسس على أن تلك القرارات تعد من قبيل التصرفات القانونية وليست أعمالاً مادية ، **وبالتالي لا يسري بشأن تلك المسؤولية التقادم الثلاثي المقرر في دعوى التعويض عن العمل غير المشروع، بل تظل هذه المسئولية خاضعة للأصل العام وهو التقادم الطويل، أي بمضي خمس عشر عاماً..."**[1].

على أن سريان مدة التقادم يقف في حالة وجود مانع يتعذر معه على المضرور اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالتعويض . فإذا زال هذا المانع، فإن التقادم يسرى من جديد، ويعتد عندئذ في حساب التقادم بالمدة السابقة واللاحقة على الوقف.

---

(1) حكم مشار إليه في : عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مـــصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص٦٦٧-٦٦٨.

الفرع الثالث

التماس إعادة النظر

تحقيقاً للضمان للعامل بعد صدور القرار بمجازاته، يجوز له، فضلاً عن الطعن بالإلغاء وطلب التعويض، أن يطلب إلى ذات المحكمة التي أصدرت الحكم إعادة النظر فيه، وهو ما يعرف بالتماس إعادة النظر، وقد قرر المشرع هذا الطريق من طرق الطعن في قوانين مجلس الدولة لأول مرة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م بأنه "لا يقبل الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري إلا بطريق التماس إعادة النظر في الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية.

وتجرى في شأن هذه الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به. على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة"[1].

ثم توالت قوانين مجلس الدولة بعد ذلك على النص علي التماس إعادة النظر ، حيث نصت المادة ١٦ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م والمادة ١٩ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م على أنه "يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم الإدارية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بذلك.

وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو برفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تجاوز ثلاثين جنيهاً فضلاً عن التضمينات إن كان لها وجه . ولا يسري هذا الحكم بالنسبة إلى الطعون المقدمة من هيئة مفوضي الدولة".

---

(1) (م ٨ من القانون).

وأخيراً نص قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في المادة ٥١ منه على أنه : "يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم.

ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو برفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيهاً فضلاً عن التعويض إن كان له وجه".

ولدراسة ضمانة التماس إعادة النظر يتناول الباحث : المحكمة المختصة بنظر الالتماس، وحالات الالتماس ، وميعاد رفع الالتماس.

أولاً: المحكمة المختصة بنظر التماس إعادة النظر:

يرفع التماس إعادة النظر إلى ذات المحكمة التي أصدرت الحكم، وهي وفقاً للنصوص السابقة، محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية[1].

---

(1) لا يجوز الطعن بالتماس إعادة النظر في أحكام المحكمة الإدارية العليا، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا نفسها بـ"أن أحكام المحكمة الإدارية العليا وهي على قمة محاكم مجلس الدولة، **لا يجوز الطعن فيها بأي طريقة من طرق الطعن، وأحكامها لا تقبل التماس إعادة النظر ، ولا تملك أية محكمة التعقيب على قضائها بأية صورة من الصور،** ولا تتزعزع قرينة الصحة التي تظل تلازمها ، إلا بحكم يصدر من نفس المحكمة التي أصدرتها في دعوى بطلان أصلية مبتدأة قائمة بذاتها.. " الطعن رقم ١١٧٢ لسنة ٣٥ق ، جلسة ١٩٨٩/٣/٢٥م، حكم مشار إليه في: عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص٧٢٤.

ويقدم طلب الالتماس إلى محكمة الموضوع دون غيرها، وذلك لتنبيه المحكمة لتصحيح الحكم الذي أصدرته دون قصد منها أو بسبب فعل المحكوم له(١).

ويقدم الالتماس إلى المحكمة بصحيفة تودع قلم كتابها وفقاً للأوضاع المقررة لرفع الدعوى، على أن تشتمل على بيان الحكم الملتمس فيه وتاريخه وأسباب الالتماس وإلا كانت باطلة (٢).

وتفصل المحكمة أولاً في مدى جواز قبول الالتماس بإعادة النظر، ثم تحدد جلسة للمرافعة في الموضوع دون حاجة إلى إعلان جديد. ويجوز لها أن تحكم في طلب قبول الالتماس وفي الموضوع بحكم واحد، إذا كان الخصوم قد قدموا طلباتهم في الموضوع أمامها(٣).

ثانياً: حالات التماس إعادة النظر:

درجت قوانين مجلس الدولة على الإحالة إلى قوانين المرافعات المدنية والتجارية بخصوص حالات التماس إعادة النظر، وقد أحال قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م – فضلاً عن ذلك – إلى قانون الإجراءات الجنائية، شريطة ألا يكون هناك ثمة تعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية.

١- حالات الالتماس في قانون المرافعات المدنية والتجارية:-

حدد قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م في المادة ٢٤١ حالات التماس إعادة النظر في : الغش، وتزوير الأوراق، والشهادة الزور، والحصول على أوراق قاطعة في الدعوى، والقضاء بما لم يطلبه الخصوم، والتناقض في منطوق الحكم(٤).

---

(١) ياقوت، محمد ماجد . شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص ٩٤٦.

(٢) (م ٢٤٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م)

(٣) (م ٢٤٥ من نفس القانون).

(٤) هناك حالات لالتماس إعادة النظر في الحكم نصت عليها المادة (٢٤١) وهي لا تتفق مع طبيعة المنازعات الإدارية وهي " إذا صدر الحكم على شخص طبيعي أو اعتباري ممثلاً –

١/١- الغــش:-

نصت المادة ٢٤١ على أنه يجوز التماس إعادة النظر في الحكم " إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم " .

وقد أفاضت محكمة القضاء الإداري في بيان طبيعة الغش الذي يؤثر في الحكم ويجيز طلب إعادة النظر فيه عن طريق الالتماس. حيث قضت بأنه "من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن الغش الذي يجيز التماس إعادة النظر. لا يوجد إلا بتوافر أركان ثلاثة " الأول " حصول غش من أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى باستعمال طرق احتيالية لإخفاء الحقيقة وتضليل المحكمة "والثاني" أن يكون هذا الغش مجهولاً من الخصم أثناء المرافعة في الدعوى فيتم خفية بحيث يستحيل على الخصم دفعه سواء أكانت استحالة مادية أو أدبية "والثالث" أن يكون الغش قد أثر على المحكمة في حكمها وبعبارة أخرى أن يكون الحكم قد بني على الوقائع المذكورة التي لفقها الخصم لإدخال الغش على المحكمة دون سواها"(١).

وقضت بـــ " أن الغش الذي يجيز التماس إعادة النظر .. هو الذي يتم بعمل احتيالي يقوم به الملتمس ضده وينطوي على تدليس يعمد إليه الخصم ليخدع المحكمة ويؤثر في اعتقادها تأثيراً فعالاً فتتصور الباطل حقاً بناء على هذا التصور لصالح من ارتكب الغش ضد الملتمس الذي كان يجهل أن هناك غشاً وكان يستحيل عليه دحضه – ومن المتفق عليه أيضاً أنه يجب ألا يكون الغش معروفاً أثناء سير الدعوى فإذا أطلع الملتمس على عمل خصمه ولم يناقشه أو كان في وسعه تبين

= تمثيلاً صحيحًا في الدعوى، وذلك فيما عدا حالة النيابة الاتفاقية " (م ٧/٢٤١) . وجــواز الالتماس "لمن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه ولم يكن قد أدخل أو تدخل فيهــا، بشرط إثبات غش من كان يمثله أو تواطئه أو إهماله الجسيم" (م٨/٢٤١).

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاما، ١٩٤٦م – ١٩٦١م، الجزء الثاني (د-ف)، القضية رقم ٤٤٨ لــسنة ٥ق، جلــسة ١٩٥٣/٣/١٧م، المرجع السابق، ص ١١٥٥.

غشه وسكت عنه ولم يكشف حقيقته للمحكمة أو كان في مركز يسمح له بمراقبة تصرفات خصمه ولم يبد دفاعاً في النقطة التي يتظلم منها فلا محل للالتماس لأن هذا الطريق غير العادي للطعن ليس وجهاً يتمسك به الخصم المهمل الذي يمكنه أن يترافع عن نفسه، كما أنه يجب أن يكون من شأن الغش التأثير في الحكم بحيث لولاه لما خسر الملتمس دعواه ولو علمت به المحكمة لاتجه حكمها اتجاهاً آخر فلا تأثير للغش إذا كانت الوقائع التي يتناولها لم تعتمد عليها المحكمة في حكمها ولم يكن من شأنها أن تؤثر في رأيها إذا ثبتت لها حقيقتها"[1].

وتقول محكمة القضاء الإداري في حكم آخر " إن الغش الذي يجيز التماس إعادة النظر في الأحكام الصادرة بصفة نهائية هو كل أعمال التدليس والمفاجآت الكاذبة التي يعمد إليها الخصم ليخدع بها المحكمة ويؤثر ذلك في عقيدتها فتصور الباطل صحيحاً وتحكم بناء علي هذا التصور لصالح من أرتكب الغش ضد الملتمس الذي كان يجهل أن هناك غشاً طوال نظر الدعوى وكان يستحيل أن يكشف حقيقته للمحكمة وأن يتخذ في شأنه ما يدحضه أو يزيل أثره ويلزم أن يكون من شأن الوسائل أو الحيل التي يتكون منها الغش أنه لولاها لما خسر المحكوم عليه الدعوى ، فمجرد إنكار المدعى عليه لدعوى خصمه وتفننه في أساليب دفاعه لا يكفي لاعتباره غشاً مجيزاً للالتماس لأن هذا ليس طريق طعن عادي يتدارك به الخصم ما فاته من دفاع أو يتوصل به إلى تصحيح ما يعيبه على الحكم الملتمس إعادة النظر فيه من خطأ في تقدير الواقع أو في تطبيق القانون ولا سيما إذا كانت الوقائع المقول بانطوائها على الغش مطروحة على المحكمة لتحقيقها وتمحيصها وكان استخلاص النتائج فيها خاضعاً لتقديرها وكان الخصم في مركز يسمح له بمناقشة خصمه في هذه الوقائع ومراقبة عمله والدفاع عن النقطة التي يتظلم منها بالتماسه كما يجب أن يكون الغش مؤثراً في رأي المحكمة بحيث لو علمت بحقيقته لاتخذ حكمها وجهة أخرى ، فلا تأثير للغش إذا كانت الوقائع التي تناولها لم تعتمد

---

(1) نفس المجموعة، القضية رقم ٤٦٠ لسنة ٧ق، جلسة ١٩٥٤/٢/١٤م، ص ١١٥٤.

عليها المحكمة في حكمها أو لم يكن من شأنها أن تؤثر في رأيها لو ثبتت لها حقيقتها[1].

٢/١- تزوير الأوراق:-

نصت المادة ٢٤١ على جواز التماس إعادة النظر " إذا حصل بعد الحكم إقرار بتزوير الأوراق التي بني عليها أو قضي بتزويرها".

ويشترط لتحقيق هذه الحالة من حالات التماس إعادة النظر، أن يكون الحكم قد صدر بناء على ورقة تم الإقرار بتزويرها أو قضي بتزويرها، ومن ثم فلا يقبل الالتماس، إذا قدمت الورقة المزورة في الدعوى ولم يقم عليها الحكم، أو إذا بني الحكم على ورقة مزورة وعلـــى أدلة أخــرى، وقبلت الورقة المزورة ولم يكن لها شأن كبير[2].

٣/١- الشهادة الزور:-

أجازت المادة ٢٤١ التماس إعادة النظر في الحكم "إذا كان الحكم قد بني على شهادة شاهد قضي بعد صدوره بأنها مزورة".

ويلزم لالتماس إعادة النظر في هذه الحالة ، توافر شرطان[3]: الأول: أن يكون الحكم قد بني على شهادة ذات تأثير على ما ورد في هذا الحكم، وأنه لولا اعتقاد المحكمة بصحة هذه الشهادة لما أصدرت الحكم على النحو الوارد فيه . والشرط الثاني، أن يثبت زور الشهادة بحكم قضائي بعد صدور الحكم المطعون فيه قبل رفع الالتماس، ومن ثم فلا يقبل الالتماس إذا كان الهدف منه السعي لإثبات تزوير الشهادة.

---

(١) نفس المجموعة، القضية رقم ٤٨٠ لسنة ٤ ق، جلسة ١/٤/١٩٥٣م، ص ١١٥٤.

(٢) ياقوت، محمد ماجد . شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص ٩٥٠.

(٣) نفس المرجع ، ص ٩٥١.

٤/١- الحصول على أوراق قاطعة في الدعوى:-

نصت على ذلك المادة ٢٤١ بأنه "إذا حصل الملتمس بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها".

ويشترط لقبول الالتماس في هذه الحالة[١]، أن تكون الورقة التي حصل عليها الملتمس قاطعة في الدعوى، بحيث لو قدمت قبل صدور الحكم لتغير رأي المحكمة، وأن يكون الخصم الملتمس ضده قد حال بفعله عمداً دون تقديم الورقة .

وقد أوضحت محكمة القضاء الإداري "أن **حصول الملتمس – بعد صدور الحكم – على أوراق قاطعة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها، شرطه.. أن تكون الأوراق المحجوزة قاطعة في الدعوى، وأن يكون حجزها بفعل الخصم الآخر، وحصل عليها الملتمس بعد صدور الحكم، وأن يثبت أن يكون يخصم الذي خسر الدعوى كان غير عالم بأهميتها وكان مستحيلاً عليه الاستفادة منها** فإذا سكت الخصم عن الإشارة إلى الورقة، أو كان يستطيع الإفادة منها لوجود أصلها في ملف عام لدى جهة حكومية بحيث كان يمكنه طلب إطلاع المحكمة عليها أو تقديم صورة منها لإثبات حقه وأهمل ذلك، أو كان يجهل وجود هذه الورقة ولم تكن محجوزة عمداً بفعل خصمه لعدم اقتضاء المقام تقديمها أو مناقشة موضوعها، فلا يتحقق هذا الوجه من أوجه الالتماس"[٢].

وذهبت ذات المحكمة إلى "أن **الأوراق التي تكون سبباً في التماس إعادة النظر هي الأوراق القاطعة في الدعوى والتي لو كانت قدمت للمحكمة قبل إصدارها حكمها لتغير مجرى القضية ولصدر الحكم لصالح الملتمس وحال الخصم**

---

(١) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، ١٩٤٦ – ١٩٦١م، الجزء الثاني، (د-ف) ، القضية رقم ٦٧٧ لسنة ٨ق، جلسة ١٩٥٥/٢/١٥م، المرجع السابق، ص١١٥٢.

دون تقديمها أثناء المرافعة بقصد الغش والإضرار وتكون مجهولة للملتمس أثناء نظر القضية وحصل عليها بعد صدور الحكم فيها فإذا كانت الأوراق المقول بحجزها ليست قاطعة في الدعوى ولم تكن مجهولة لدى الملتمس بدليل تكليف الحكومة إيداعها عند النظر في طلب المعافاة فمن ثم لا يصلح هذا السبب أساساً للطعن في الحكم بطريق الالتماس"(1).

١/٥- القضاء بما لم يطلبه الخصوم:-

أجازت المادة ٢٤١ التماس إعادة النظر " إذا قضى الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم بأكثر مما طلبوه".

وقد بينت محكمة القضاء الإداري المقصود بالحكم بما لم يطلبه الخصوم بـ"**أن الطلبات التي يعتبر القضاء بها بما لم يطلبه الخصوم هي الطلبات المقررة للحقوق لا المؤدية لإثبات الحقوق أو نفيها** ، وبمعنى آخر هي آخر الطلبات التي يقصد بها الخصوم الحكم لهم بشيء معين لا الأدلة التي يقدمونها لإثبات طلباتهم ولا أي طلب يستند إلى نص قانوني فلا يعتبر أنها حكمت بما لم يطلبه الخصوم"(2).

على أنه يجوز للمحكمة أن تحكم بما يقتضيه النظام العام ولو لم يطلب أحد الأطراف ذلك، كما لها أن تحكم بما يدخل في اختصاصها وفقاً للقانون دون طلب من الخصوم، كالحكم باتخاذ إجراء من إجراءات الإثبات(3).

١/٦- التناقض في منطوق الحكم:-

و أخيراً للعامل المحكوم ضده طلب التماس اعادة النظر " إذا كان منطوق الحكم مناقضاً بعضه بعضاً".

---

(1) نفس المجموعة، القضية رقم ١٢٨٩، جلسة ١٩٥٣/٥/٢١م، ص ١٥٣.

(2) نفس المجموعة، القضية رقم ٣٦٤ لسنة ٤ق، جلسة ١٩٥٢/١٢/٣١م، ص ١١٦٤.

(3) ياقوت، محمد ماجد. شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص ٩٥٢.

والتناقض المقصود هو الذي يقع في منطوق الحكم لا التناقض في أسباب الحكم أو بين الأسباب والمنطوق[1].

على أنه يجوز التماس إعادة النظر بسبب ما يقع من تناقض بين منطوق الحكم والأسباب، إذا كانت هذه الأسباب فاصلة في الموضوع، وتتصل اتصالاً مباشراً بمنطوق الحكم، لأنها جزء منه[2].

٢- حالات الالتماس في قانون الإجراءات الجنائية:-

كما يجوز للعامل المحكوم ضده التماس إعادة النظر بموجب أي من أحوال الالتماس في قانون المرافعات المدنية والتجارية، يجوز له ذلك أيضاً بتوافر أي من حالات الالتماس المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية، وقد نصت على هذه الأحوال المادة ٤٤١ من قانون الإجراءات الجنائية بأنه "يجوز طلب إعادة النظر في الأحكام النهائية الصادرة بالعقوبة في مواد الجنايات والجنح، في الأحوال الآتي:

١- إذا حكم على المتهم بجريمة قتل، ثم وجد المدعى قتله حياً.

٢- إذا صدر حكم على شخص من أجل واقعة، ثم صدر حكم على شخص آخر من أجل الواقعة عينها وكان بين الحكمين تناقض بحيث يستنتج منه براءة أحد المحكوم عليهما.

١- إذا حكم على أحد الشهود أو الخبراء بالعقوبة لشهادة الزور، وفقاً لأحكام الباب

---

(1) وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري من " أن التناقض الذي بني عليه قانونـاً جـواز الالتماس.. إنما هو التناقض في نفس منطوق الحكم، بحيث يستحيل مع وجود التناقض تنفيذ الحكم، ولا عبرة في هذا الصدد بما يوجد من تناقض بين الأسباب والمنطوق، .." مجموعـة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسـة عـشر عامـاً، ١٩٤٦ – ١٩٦١م الجزء الثاني، (د-ف)، القضية رقم ١٥٩٠ لسنة ٦ق، جلسة ١٩٥٦/٤/١، المرجـع السابق، ص ١١٦٢-١١٦٣.

(2) ياقوت، محمد ماجد. شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص ٩٥٢ – ٩٥٣.

السادس من الكتاب الثالث من قانون العقوبات، أو إذا حكم بتزوير ورقة قدمت أثناء نظر الدعوى، وكان للشهادة أو تقرير الخبير أو الورقة تأثيره في الحكم.

٢- إذا كان الحكم مبنياً على حكم صادر من محكمة مدنية أو من أحدى محاكم الأحوال الشخصية وألغي هذا الحكم .

٣- إذا حدث أو ظهرت بعد الحكم وقائع، أو إذا قدمت أوراق لم تكن معلومة وقت المحاكمة، وكان من شأن هذه الوقائع أو الأوراق ثبوت براءة المحكوم عليه. كما إذا حكم على موظف بالإدانة في تهمة سرقة أموال متعلقة بالجهة التي يعمل بها، ثم ظهر أن هذه الأموال موجودة لدى الجهة المذكورة".

ويتضح من هذا النص، ان حالات التماس إعادة النظر الواردة فيه لا تتفق مع طبيعة المنازعات الإدارية عدا الحالتين الرابعة و الخامسة. وفيما يتعلق بالحالة الرابعة، يشترط لالتماس اعادة النظر، أن يكون الحكم الملتمس فيه قد بني على حكم صادر من محكمة مدنية أو من إحدى محاكم الأحوال الشخصية، وأن يكون هذا الحكم قد ألغي بحكم آخر بالفعل.

اما فيما يتعلق بالحالة الخامسة، فيجب لتقديم الالتماس، أن تظهر وقائع أخرى جديدة بعد صدور الحكم، أو أن تقدم أوراق لم تكن المحكمة على علم بها أثناء نظر الدعوى، وأن يكون من شأن هذه الوقائع الجديدة والأوراق المقدمة تغيير وجه الحقيقة بإثبات براءة العامل مقدم الالتماس.

ثالثاً: ميعاد رفع التماس إعادة النظر[1]:

لقد اختلف موقف المشرع فيما يتعلق بتحديد ميعاد تقديم التمـــاس إعـــادة النظر، في كل من قانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجنائية، التي أحالت إليهما المادة ٥١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

---

(١) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العـــام فـــي مصر، الجزء الثانـــي، المرجـــع السابق ص ٧٣٠-٧٣١.

١- ميعاد رفع الالتماس في قانون المرافعات المدنية والتجارية:-

حدد المشرع في المادة ٢٤٢ من قانون الإجراءات المدنية والتجارية ميعاد رفع الالتماس بإعادة النظر بأربعين يوماً يبدأ بحسب طبيعة الحالة التي تجيز التماس إعادة النظر على النحو الآتي:-

١/١- يبدأ ميعاد التماس إعادة النظر من اليوم الذي ظهر فيه الغش، أو الذي حكم فيه على شاهد الزور، أو اليوم الذي ظهرت فيه الورقة المحجوزة. وذلك في أحوال الغش، وتزوير الأوراق، والشهادة الزور، والحصول على أوراق قاطعة في الدعوى المنصوص عليها في المادة ٢٤١ من قانون المرافعات المدنية والتجارية.

٢/١- يبدأ ميعاد التماس إعادة النظر من وقت صدور الحكم في أحوال القضاء بما لم يطلبه الخصوم والتناقض في منطوق الحكم.

٣/١- يبدأ ميعاد التماس إعادة النظر من اليوم الذي يعلن فيه الحكم إلى من يمثل المحكوم ضده تمثيلاً صحيحاً، في حالة ما إذا صدر حكم ضد شخص طبيعي أو اعتباري لم يكن ممثلاً تمثيلاً صحيحاً في الدعوى، عدا حالة النيابة الاتفاقية.

٤/١- يبدأ ميعاد التماس إعادة النظر من اليوم الذي ظهر فيه الغش أو التواطؤ أو الإهمال الجسيم، في حالة لمن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه ولم يكن قد ادخل أو تدخل فيها بشرط إثبات غش من كان يمثله أو تواطئه أو إهماله الجسيم.

٢- ميعاد رفع الالتماس في قانون الإجراءات الجنائية:-

على العكس من قانون المرافعات المدنية والتجارية، لم يحدد قانون الإجراءات الجنائية ميعاداً معيناً للطعن بالتماس إعادة النظر، ولذلك فانه يجوز للعامل رفع الالتماس في أي وقت يشاء ولا يسقط الحق في ذلك بمضي المدة.

الباب الرابع

ضمانات المحاسبة في القانون الفرنسي

تنبغي الإشارة بادئ ذي بدء إلى أن ضمانات المحاسبة في القانون الفرنسي قد مرت بمراحل مختلفة، ففي بداية العهد الملكي لم يكن يتمتع العامل المتهم بأية ضمانات وظيفية، سواء في المحاسبة أو التعيين أو الترقية.

وفي عصر النهضة امتدت الضمانات إلى مجال التحقيق والمحاسبة وتوقيع الجزاءات . وفي مطلع القرن العشرين وحتى قيام الحرب العالمية الثانية طرأ تعديل مهم في مجال الوظيفة العامة، وهو صدور قانون ٢٢ أبريل ١٩٠٥م الذي نص في المادة ٦٥ منه على حق العامل المهتم في الإطلاع على ملف خدمته[١].

ويكفل القانون الفرنسي في الوقت الحاضر ضمانات عديدة للعامل المتهم، يمكن للباحث تقسيمها إلى ضمانات سابقة على صدور القرار، وضمانات مصاحبة لصدور القرار، وضمانات لاحقة على صدور القرار.

وعلى ذلك، فإن هذا الباب ينقسم إلى ثلاثة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول: الضمانات السابقة على صدور القرار .

الفصل الثاني: الضمانات المصاحبة لصدور القرار .

الفصل الثالث: الضمانات اللاحقة على صدور القرار .

---

(١) محارب، علي جمعة. المرجع السابق، ص ٢٠٣ - ٢٠٤.

الفصل الأول

الضمانات السابقة على صدور القرار

لقد نص المشرع واستقر الفقه والقضاء في فرنسا، على أنه ثمة ضمانات يجب أن تستوفى للعامل المهتم قبل اتخاذ القرار فـــي مواجهتـــه، وتـــشمل هـــذه الضمانات، مواجهة العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليـــه، واستـــشارة اللجـــان الإدارية المشتركة قبل توقيع الجزاء، وكفالة حق الدفاع، والحيدة وعدم الانحيـــاز عند مباشرة إجراءات المحاسبة.

وفيما يلي بيان ذلك، في أربعة مباحث على النحو التالي:-

المبحث الأول: المواجهـــة .

المبحث الثاني: استشارة اللجان الإدارية المشتركة .

المبحث الثالث: كفالة حق الدفاع .

المبحث الرابع: الحيـــدة .

المبحث الأول

المواجهـــــــة[1]

تجري القاعدة العامة في القانون الفرنسي، علـــى أن الجـــزاء الإداري لا يمكن توقيعه دون أن يحاط العامل علماً بالاتهامات المنسوبة إليه، حتي يتمكن مـــن إعداد دفاعه. وأنه يجب تبعاً لذلك أن يخطر مقدماً بأساس الاتهامات الموجهة إليه.

وسوف يتناول الباحث ضمانة المواجهة، من حيث : تطـــوره، وأساســـه، وعناصره، فيما يلي:-

أولاً : تطور مبدأ المواجهة:

كان مجلس الدولة الفرنسي يشير في أحكامه القديمـــة إلـــى أن الـــسلطة المختصة بالمحاسبة غير مقيدة بشكل ما في ممارسة اختصاصها، طالما أن القانون لا يلزمها بذلك، ومن ثم لم يكن يترتب على عدم المواجهة بطلان الإجراءات.

هذا وقد مر قضاء مجلس الدولة فيما يتعلق بمبدأ المواجهة بثلاثة مراحل : الأولى: وهي المرحلة التي ارتبطت بحق الإطلاع على الملف، الذي قرره المشرع لكل موظف يتعرض لإجراءات المحاسبة في المادة ٦٥ من القانون الـــصادر فـــي ٢٢ أبريل ١٩٠٥م.

وقد اعتبر مجلس الدولة حق الإطلاع على الملف في هذه المرحلة مظهراً من مظاهر الضمانات في ممارسة الوظيفة العامة.

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم . الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٢٣٧ وما بعدها . العتوم، منصور إبراهيم . المرجع السابق، ص ٣١٣ وما بعدها. حمـــود، زهـــوة عبـــد الوهـــاب، المرجـــع الســـابق ص٣٣٨ وما بعدها. الشيخلي، عبد القادر. المرجع الـــسابق، ص ٤٠٥ وما بعدها. محـــارب علي جمعة. المرجـــع الســـابق، ص ٢٩٧-٣٠١. أرجمند، عبد الله محمد محمود . المرجع السابق، ص ٢٣٧ وما بعدها، الملط، محمد جودت . المرجع السابق، ص ٢٥٨ وما بعدها.

وفي المرحلة الثانية، تخلى مجلس الدولة عن النصوص وأصبح يطبق مبدأ المواجهة خارج النصوص، دون أن يصرح بأن مبدأ المواجهة من المبادئ العامة.

وفي المرحلة الثالثة، أصدر مجلس الدولة حكمه الشهير في قضية Cchanpion Armu عام ١٩٤٥م، وأعلن فيه أن مبدأ المواجهة من المبادئ العامة بقوله " **... يخلص من المبادئ العامة للقانون والتي تطبق في غيبة النصوص التشريعية، أنه لا يمكن الحكم بأية عقوبة حكماً صحيحاً، دون أن يكون المحكوم عليه قد اتيح له أن يبدي دفاعه بطريقة منتجة وفعالة**".

هذا وقد أيد الفقهاء الفرنسيون هذا الحكم، ومن ذلك ما أعلنه المفوض Odent من أن القضاء قد استقر على أن أي إجراء إداري فردي له طابع الجزاء، لا يمكن اتخاذه ما لم يكن قد دعي صاحب الشأن إلى مناقشة ما هو منسوب إليه من مخالفات.

ثانياً: أساس مبدأ المواجهة:

لقد انقسم الفقهاء حول أساس مبدأ المواجهة إلى اتجاهين : الأول: ويرى أن أساس مبدأ المواجهة هو فكرة الجزاء، ويرى الاتجاه الثاني: أن أساس هذا المبدأ هو مبدأ سماع الطرف الآخر.

أما الاتجاه الأول: فيرى مؤيدوه أن مبدأ المواجهة يجد أساسه في الإجراء الذي له طابع الجزاء، منذ أن استقر القضاء الإداري على اعتبار المواجهة من المبادئ العامة للقانون . إذ يجب مواجهة العامل المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه في كل حالة تمارس فيها الإدارة اختصاصاً ذو طابع عقابي، حتى ولو لم يكن ثمة نص يقرر ذلك.أما في غير حالات الجزاء، فلا إلزام على الإدارة بإجراء المواجهة للعامل المتهم إلا بنص .

وأما الاتجاه الثاني فيعتبر مرحلة متطورة لمبدأ المواجهة من الأساس الضيق (الإجراء الجزائي) إلى الأساس الواسع (مبدأ سماع الطرف الآخر). وقد مر هذا التطور بمرحلتين ، الأولى : تطبيق مبدأ المواجهة بالنسبة إلى إجراءات غير جزائية، وذلك إذا لم يكن يتمتع الموظفون وعمال الإدارة العامة بالضمانات المقررة في المادة ٦٥ من القانون الصادر في ٢٢ أبريل ١٩٠٥م، إذا انقطعت رابطة الوظيفة لأسباب غير تأديبية.أما المرحلة الثانية، فقد تميزت بما أشار إليه الفقيه Isaac من أن مبدأ المواجهة يطبق – فضلاً عن الإجراءات التي يطبق فيها دون نص – بخصوص الإجراءات الخطيرة التي تمس الفرد بصفة عامة.

وهكذا فإن أساس مبدأ المواجهة – حسب الاتجاه الثاني – هو مبدأ سماع الطرف الآخر، وذلك بأن كل إجراء يحمل في طياته ضرراً خطيراً بمصالح شخص معين يجب أن يسبقه دعوة هذا الشخص لإبداء ملاحظاته حتى ولو لم يكن ثمة نص يقضي بذلك.

ويؤيد الباحث الاتجاه الثاني فيما ذهب إليه من أن أساس مبدأ المواجهة هو مبدأ سماع الطرف الآخر، وذلك أن مصالح العامل تقتضي بلا شك – فضلاً عما ذهب إليه أنصار هذا الاتجاه – أن يعلم بسبب كل إجراء يتعلق بذاته، سواء أكان هذا الإجراء له طابع العقاب أم لا.

ثالثاً: عناصر مبدأ المواجهة:

يتطلب القضاء الإداري الفرنسي كقاعدة عامة تمكين العامل الذي يتخذ ضده إجراء من إجراءات المحاسبة من الدفاع عن نفسه، على أنه حتى يكون هذا الدفاع مجدياً، يجب إخطار العامل بالمخالفات المنسوبة إليه وأن يعطى وقتاً كافياً ليقدم ملاحظاته، كما يجب تمكينه من الإطلاع على أوراق الملف، الذي يشمل قرار الاتهام أو التقرير الذي يحل محله.

وهكذا فإن عناصر مبدأ المواجهة، تتمثل في إعلان العامل المتهم ومنحه أجلاً لتحضير دفاعه، وحقه في الإطلاع على ملفه.

١- إعلان العامل المتهم ومنحه أجلاً لتحضير دفاعه:-

من الضمانات الجوهرية للعامل المتهم، إعلانه بما سيتخذ ضده من إجراءات المحاسبة، وذلك حتى يتمكن من معرفة المخالفات المنسوبة إليه وأن يعد دفاعه بشأنها.

ويعتبر الإعلان السابق على الإجراءات إلزامياً حتى في حالة عدم وجود النص.

والأصل أن الإعلان لا يشترط فيه شكلاً معيناً، وإنما يكفي تنبيه العامل إلي الإجراء الذي سيتخذ ضده، ويتحقق هذا التنبيه بمجرد إخطار العامل بواسطة رئيسه بأن النية قد اتجهت إلى إتخاذ إجراءات المحاسبة في مواجهته.

ويتعين أن يتم الإعلان بصورة يستفاد منها نية توقيع الجزاء ، إذ بذلك يتنبه العامل المتهم إلى خطورة الموقف فيقدم ما لديه من أوجه الدفاع.

ويقع عبء إعلان العامل المتهم في موطنه على عاتق الإدارة، ولا تستطيع التحلل من هذا الالتزام بدعوى تغيير العامل المتهم لمحل إقامته أو لصعوبة تنفيذ الإعلان ، اللهم إلا إذا كان عدم تسلم الإعلان راجعاً إلى خطأ العامل المتهم نفسه.

هذا وقد قضى مجلس الدولة بأنه إذا أوقعت السلطة المختصة الجزاء دون إعلان العامل المتهم، فإن القرار يكون قابلاً للبطلان.

ومن جهة أخرى، يتعين منح العامل المتهم وقتاً كافياً قبل المحاكمة حتى يتمكن من إعداد ما لديه من دفاع، حتى في حالة غياب النص.

وقد حدد مجلس الدولة المدة اللازمة لتحضير الدفاع بألا تقل عن ثمان وأربعين ساعة، تبدأ من تاريخ إخطار العامل المتهم، ويجوز أن تزيد هذه المدة وفقاً لظروف القضية والأخطاء المنسوبة إلى العامل.

٢- حق الإطلاع على الملف:-

يمثل حق الإطلاع على الملف العنصر الثاني من عناصر مبدأ المواجهة في القانون الفرنسي، ويتناول الباحث هذا الحق من حيث : مضمونه، ونطاق تطبيقه، وشروطه، والاستثناءات الواردة عليه فيما يلي:-

١/٢ - مضمون حق الإطلاع على الملف:-

يعتبر حق الإطلاع على الملف من أقدم الضمانات التي يكفلها القانون الفرنسي للعامل المتهم. ويراد به إحاطة العامل المتهم علماً بمحتوى كافة أوراق الملف التي تستخدم كأساس لمحاكمته.

وقد ورد النص على حق الإطلاع لأول مرة في المادة ٦٥ من القانون المالي الصادر في ٢٢ أبريل ١٩٠٥م بأن " جميع الموظفين المدنيين والعسكريين وكافة المستخدمين العاملين في مختلف الإدارات العامة لهم الحق في الإطلاع شخصياً وبصفة سرية على كافة التقارير والأوراق المشار إليها وكافة المستندات المكونة لملفاتهم سواء قبل أن يصبحوا محلاً لجزاء تأديبي أو لنقل وظيفي أو قبل تقرير إرجاء أو تأخير ترقياتهم بالأقدمية".

هذا وقد تواتر المشرع فيما بعد على النص على حق الإطلاع على الملف. حيث نصت على هذا الحق المادة ١٦ من القانون الصادر في ١٩ اكتوبر ١٩٤٦م والمادة ٤٠ من قانون ٢٨ ابريل ١٩٥٢م والمادة ٣١ من الأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م.

وفي الوقت الحاضر تنص المادة ١٩ من قانون الوظيفة العامة الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣م على أن " الموظف الذي تتخذ في مواجهته إجراءات تأديبية يكون له الحق في الإطلاع على كامل ملفه الشخصي وعلى كافة الوثائق والمستندات الملحقة به ... كما يتعين على جهة الإدارة أخطار الموظف بحقه في الإطلاع".

وقد أعادت المادة الأولى من مرسوم ٢٥ اكتو بر ١٩٨٤م النص على ذات الأحكام .

أما القضاء، فقد أعتبر حق الإطلاع على الملف من المبادئ العامة، وأنه لا يمكن استبعاده في مجال إجراءات المحاسبة، كما لا يمكن التنازل عنه إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون صراحة.

والحكمة من إقرار ضمانة الإطلاع على الملف، هي كفالة حق الدفاع للعامل المتهم، إذ يجب أن يعلم العامل بالاتهامات المأخوذة عليه، حتى يتمكن من تحضير دفاعه. وكذلك أن هذه الضمانة قد قضى على مبدأ سرية الإطلاع على الملفات المستقر قبل هذا التاريخ، الأمر الذي سمح للموظفين بمناقشة الإجراءات المتخذة في مواجهتهم دون مبرر، كما أصبحت جهة الإدارة مقيدة – بموجب حق الإطلاع – بعدم اتخاذ أي إجراء في مواجهة الموظف لا يستند إلى مبرر قانوني.

وقد كان الأصل في السابق، أن الإدارة ليست ملزمة باستدعاء العامل المتهم ليطلع على ملفه، وإنما يطلب العامل ذلك بواسطة طلب إطلاع، وتكون الإدارة ملزمة في هذه الحالة بإجابة طلبه. وأما إذا لم يفعل العامل ذلك، فإنه لا يجوز له الدفع بعدم شرعية قرار الجزاء الصادر ضده.

أما في الوقت الحاضر فقد نصت المادة ١٩ من قانون الوظيفة العامة الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣م على إلزام جهة الإدارة بإخطار العامل المتهم بحقه في الإطلاع.

٢/٢- نطاق حق الإطلاع على الملف:-

يتحدد نطاق تطبيق حق الإطلاع على الملف من خلال النواحي الآتية:-

١/٢/٢- من حيث الأشخاص:-

إن حق الإطلاع مقرر لكافة العاملين بالدولة، سواء الخاضعين لأحكام القانون العام أو القانون الخاص. وعلى ذلك، فإن هذا الحق يشمل، الموظفون

الدائمون، والموظفون تحت التمرين، والمساعدون المؤقتون، والمتعاقدون، وعمال الدولة المكلفون بمهمة مؤقتة، والعاملون لمدة معينة لقاء مكافأة جزافية، وموظفوا الإدارات العليا.

٢/٢/٢ - من حيث المستندات:-

يتضح من النصوص السابقة أن للعامل المتهم حق الإطلاع على كافة التقارير والوثائق والمستندات التي يحتويها الملف. وبعبارة أخرى، جميع الأوراق المكونة للملف الشخصي للعامل المتهم.

على أن الإطلاع لا يشمل المستندات الموجودة خارج الملف، طالما لم تدخلها جهة الإدارة ضمن عناصر الاتهام.

٣/٢/٢- من حيث وقت الإطلاع:-

يتعين على جهة الإدارة، تمكين العامل المتهم من الإطلاع على ملفه قبل أن يصبح محلاً للجزاء الإداري، وبعبارة أوضح، فور تحريك الإجراءات في مواجهته.

ومن جهة أخرى، يجب أن يمنح العامل المتهم الوقت الكافي لفحص الوثائق والمستندات التي يتضمنها الملف.

وقد أصدر مجلس الدولة العديد من الأحكام فيما يتعلق بوقت الإطلاع. ومن ذلك أن العامل يجب أن يطلع على ملفه في الوقت المناسب، ويكون ذلك بمدة كافية تقع بين علمه بالاتهام وفرض الجزاء، ويجب ألا يستغرق الإطلاع وقتاً طويلاً، ومن ثم فإن مدة يومين تكفي للإطلاع علي الملف وتجهيز الدفاع.

٤/٢/٢- من حيث مكان الإطلاع:-

استقرت أحكام مجلس الدولة على أن الإطلاع على الملف يجب أن يتم في مقر جهة الإدارة، وللعامل المتهم، الذي يعمل خارج فرنسا، الإطلاع على ملفه في القنصلية الكائنة في محل إقامته في الخارج، اللهم إلا إذا كانت ثمة استحالة لذلك.

وهكذا، فإن حق الإطلاع لا يتضمن حمل الملف أو نقله من مكانه إلى مكان آخر بغرض الإطلاع.

٥/٢/٢- من حيث التدابير:

تطبق ضمانة حق الإطلاع بالنسبة لكافة الجزاءات الإدارية، وتمتد إلى الإجراءات الأخرى، كالنقل لاعتبارات متعلقة بشخص العامل. وبصفة عامة تطبق ضمانة حق الإطلاع بخصوص كل إجراء يمس العامل المتهم.

٣/٢- شروط حق الإطلاع على الملف:-

يستفاد من نص المادة ٦٥ من قانون ٢٢ أبريل ١٩٠٥م، أن الإطلاع على الملف يجب أن يكون شخصياً وسرياً . كما قضى مجلس الدولة بأن الإطلاع يجب أن يكون كاملاً .

فالإطلاع على الملف مقصور بحسب الأصل على العامل المتهم دون غيره، ومن ثم فلا يجوز لأي شخص آخر ممارسة هذا الحق، بما في ذلك المستشارين، أو المدافعين عن العامل المتهم، على أن مجلس الدولة أجاز فيما بعد للمحامي المدافع عن العامل المتهم الإطلاع على الملف إذا كان ذلك ضرورياً لممارسة مهمته.

هذا وتتطلب سرية الإطلاع على الملف، عدم حصول العامل المتهم على نسخة أو صورة من المستندات محل الإطلاع، إذ أن المصرح به فقط هو الإطلاع عليها.

ومن جهة أخرى، يجب أن يكون الإطلاع على الملف كاملاً، أي على كل أوراق الاتهام وأوراق المرافعة وأوراق الاستئناف.

وفضلاً عن هذه الشروط، يجب أن يمنح العامل المتهم وقتاً كافياً ومعقولاً للإطلاع على الملف، وأن يكون الإطلاع مفيداً له، أي أن يسمح للعامل بتحضير دفاعه.

٤/٢- الاستثناءات على حق الإطلاع على الملف:-

على الرغم من أهمية حق الإطلاع على الملف للعامل المتهم في الدفاع عن نفسه، إلا أنه هناك ثمة استثناءات ترد على هذا الحق، بحيث يحرم العامل المتهم من الإطلاع علي أوراق الملف.

فحق الإطلاع على الملف لا يطبق في الحالات التي يتعرض فيها العامل المتهم لتوقيع جزاء ضئيل في الوظائف والمرافق العسكرية، وكذلك حالات الإجراءات المتخذة ضد العامل المتغيب دون إذن أو تصريح مسبق، وحالات الإضراب غير المشروع عن العمل عند وجود النص المقرر لذلك. والحالات التي يستبعد فيها العامل عن الوظيفة بناءً على حكم جنائي صادر ضده بالإدانة.

هذا كما يستبعد حق الإطلاع على الملف في ظل الظروف الاستثنائية التي يترتب عليها وقف الضمانات المقررة للعامل المتهم.

وخلاصة حق الإطلاع على الملف، أن هذا الحق يعتبر من الضمانات الجوهرية للعامل المتهم، ومن ثم فإن أي مخالفة له تؤدي إلى بطلان القرار، حتى في الحالات التي لا يؤثر فيها استبعاد هذا الحق على مضمون القرار المتخذ.

المبحث الثاني

استشارة اللجان الإدارية المشتركة

تعتبر استشارة اللجان الإدارية المشتركة من الضمانات الأساسية للعامل المتهم في القانون الفرنسي، وقد سبق القول أن المشرع الفرنسي قد أنشأ لجاناً متخصصة يتعين على السلطة الرئاسية، وهي السلطة المختصة بالمحاسبة، استطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء على العامل المتهم.

والأصل أن اللجان الإدارية المشتركة لا تصدر رأياً نهائياً بشأن المخالفة المرتكبة، وإنما تقترح على السلطة الرئاسية الإدانة وتوقيع جزاء معين أو الحكم ببراءة العامل المتهم، ثم تتخذ السلطة الرئاسية قرارها دون أن تتقيد بمبدأ الإدانة أو البراءة، وذلك أن رأي اللجنة لا يعدو أن يكون مجرد ضمان للعامل المتهم قبل السلطة الرئاسية[1].

على أنه يجوز للعامل المتهم التظلم إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامة ضد قرار السلطة الرئاسية الصادر في مواجهته بتشديد الجزاء بخلاف ما اقترحته اللجنة المشتركة.

والاستشارة تكون بشأن كافة الجزاءات الإدارية، عدا جزائي الإنذار واللوم، حيث يجوز توقيعهما دون الرجوع إلى جهة ما.

ومن جهة أخرى، فقد قرر المشرع ضمانات معينة للعامل المتهم أمام اللجان الإدارية المشتركة، وهي : يجب استدعاء العامل المتهم أمام اللجنة المختصة قبل خمسة عشرة يوماً على الأقل من أول انعقاد لها، وعلى أن يتم ذلك بخطاب مسجل مصحوب بعلم الوصول، كما يجب أن يمنح العامل الحق في الاستشهاد بالشهود وتقديم المذكرات المكتوبة أو الشفهية، والاستعانة بمن يختاره للدفاع عنه أمام اللجنة .

وعلى اللجنة إبداء رأيها بالإدانة أو البراءة مسبباً.

---

(1) انظر فيما سبق أعلاه ، ص ١٧٤وما بعدها.

المبحث الثالث

كفالة حق الدفاع

أقر القضاء والمشرع في فرنسا حق الدفاع للعامل المتهم منذ وقت مبكر، ويرى الفقهاء الفرنسيون أن هذا الحق قد ظهر عام ١٩٠٣م في قضية Ledochouvski وأعتبره القضاء من المبادئ العامة للقانون بحكم Cchampion Armu ، حيث قضى مجلس الدولة بأنه " ... **يخلص من المبادئ العامة للقانون والتي تطبق في غيبة النصوص التشريعية ، أنه لا يمكن الحكم بأية عقوبة حكماً صحيحاً، دون أن يكون المحكوم عليه قد اتيح له أن يبدي دفاعه بطريقة منتجة وفعالة**".

أما المشرع فقد نص على ضمانة الدفاع في المادة ٢ من المرسوم رقم ٣١١/٥٩ الصادر في ١٤ فبراير ١٩٥٩م في شأن موظفي الدولة[1].

هذا ويمارس العامل حقه في الدفاع عن نفسه من خلال حقه في الحضور والمناقشة الشفوية أمام السلطة المختصة، وإبداء الدفاع كتابة أو شفاهة، والاستشهاد بالشهود، والاستعانة بالمحامي.

على أنه قد يتعذر على العامل المتهم الاستفادة من الحق المقرر له في الدفاع في حالات معينة .

وسوف يتناول الباحث تلك العناصر لحق الدفاع، وحالات عدم استفادة العامل المتهم من حق الدفاع في المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: عناصر حق الدفاع

المطلب الثاني: حالات تعذر الاستفادة من حق الدفاع

---

(1) حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٣٤٥.

المطلب الأول

عناصر حق الدفاع

أولاً: حق الحضور والمناقشة الشفوية[1]:

كفل المشرع الفرنسي للعامل المتهم الحق في الحضور والمناقشة الشفوية أمام مجلس التأديب في المادة ٢من المرسوم رقم ٥٩/٣١١ لسنة ١٩٥٩م، وبموجب هذا النص تلتزم جهة الإدارة باستدعاء العامل المتهم أمام مجلس التأديب[2].

هذا كما قضى مجلس الدولة بأنه عندما يكون الحضور مقرراً بالنص، فيجب على السلطة المختصة بالمحاسبة استدعاء صاحب الشأن للحضور أمامه، كما أن لهذا الأخير الحق في طلب الحضور.

أما إذا لم يكن الحضور منصوصاً عليه، فإن على الإدارة الحصول على توضيحات العامل المتهم بطريقة مناسبة، لا تخل بحق الدفاع، وذلك أن الإجراءات تتم بحضور العامل المتهم، حتى عند عدم وجود النص، تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون.

ثانياً: إبداء الدفاع كتابة أو شفاهة[3]:

كان الحد الأدنى لممارسة حق الدفاع في السابق هو الملاحظات المكتوبة، وذلك أن الأصل في الإجراء الإداري أن يتم كتابة، على أن الشكل الكتابي للإجراءات بدأ يتحول نحو الشكل الكتابي والشفوي على السواء، ومن ذلك ما

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم . الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٢٩٩ وما بعدها.

(2) تنص المادة ٢ من المرسوم رقم ٥٩/٣١١ لسنة ١٩٥٩م على حق العامل المتهم في تقديم ملاحظاته كتابة أو شفاهة أمام مجلس التأديب، غير أن القاضي الإداري قد وجد في هذه المادة التزاماً على الإدارة بأن تستدعي العامل للمثول أمام مجلس التأديب.

(3) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم . الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٢٩٧ وما بعدها. تقرير المعهد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٩٩ وما بعدها.

نصت عليه المـــادة ٢ من المرسوم رقـــم ٣١١/٥٩ لسنة ١٩٥٩م من أن للعامل المتهم تقديم ملاحظاته كتابة أو شفاهة أمام مجلس التأديب.

والواقع أن استعمال طريقتي الدفاع معاً، أي الدفاع كتابة وشــفاهة، هــو الوضع الأمثل لممارسة حق الدفاع، على أن اختيار طريقة معينة من هذه الطــرق يعتمد على العرف الإداري في كل دولة وعلى طبيعة المرفق العام إلى حد ما.

وغاية الأمر، أن يسمح للعامل المتهم بتقديم ملاحظاته بالدفاع إما كتابة أو شفاهة، وأن يمنح أجلاً معقولاً لهذا الغرض.

ثالثاً: الاستشهاد بالشهود[1]:-

يتطلب تحقيق دفاع العامل المتهم، تمكينه من سماع أي شهادة تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها. وقد نص المشرع على هذا الحق في المادة ٢ من المرسوم رقم ٣١١/٥٩ لسنة ١٩٥٩م ، والمادة ٦٧ من القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦م.

وذهب مجلس الدولة إلى أن حق الاستشهاد بالـــشهود يجـــب أن يكـــون منصوصاً عليه، ولا يوجد بدون هذا النص.

وتتطلب ضمانة الاستشهاد بالشهود، أن يسمع مجلس التأديب كل الأشـــخاص الذين تم تحديدهم كشهود، وفي وقت مناسب. على أن الالتزام بحضور كافـــة الـــشهود مفروضاً أمام مجلس التأديب فحسب، أما المحقق فيتمتع بسلطة تقديرية في تحديد مـــن يسمعه من الأشخاص كشهود.

هذا وقد استقر مجلس الدولة على قواعد معينة لـــسماع الـــشهادة، وهـــي القواعد الآتية:-

١- في حالة مثول الشهود أمام مجلس التأديب، فإنه يجب أن يكون سماع الـــشاهد في حضور العامل المتهم، وأن يمكن من الحضور أثناء سماع الشهود.

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم .الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٤٧ وما بعدها .
بركات عمرو فؤاد أحمد. المرجع السابق، ص٢٩٢.

على أنه ليس من الضروري حضور العامل المتهم عند سماع الشاهد، إذا كان أداء الشهادة أمام المحقق.

٢- يكون الإجراء غير سليم، إذا تحدث رئيس مجلس التأديب مع الشاهد في ظروف يمكن أن يتأثر بها رأي المجلس، وكذلك إذا سمعت الإدارة الشهادة بعد اجتماع المجلس وفي غيبة العامل المتهم ولم يمكن من الإطلاع عليها.

٣- إن أداء الشهادة بدون حلف اليمين عندما يكون منصوصاً عليه يعيب الإجراء، على أن حلف اليمين ليس مفروضاً في الشهادة المكتوبة.

٤- ليس من اللازم أن تؤدى الشهادة أمام مجلس التأديب، وإنما يمكن تقديمه كتابة، كما يكفي وجود تقرير بسماع الشهود من المحقق وإطلاع العامل المتهم عليه في وقت مناسب، حتى يتمكن من مناقشة الشهادة عند اجتماع مجلس التأديب.

رابعاً : حق الاستعانة بمحام[1]:-

القاعدة في القانون الفرنسي، أن الاستعانة بالمحامي ليس حقاً للعامل المتهم بدون نص، وقد أجاز المشرع للعامل المتهم الاستعانة بالمحامي بنص المادة ٢ من المرسوم رقم ٣١١/٥٩ لسنة ١٩٥٩م. وفي حالة غياب النص يجوز، وفقاً للرأي الغالب الذي يؤيده القضاء، تطبيق المادة ٦ من المرسوم الصادر في ١٠ابريل ١٩٥٤م التي تقضي بأن المحامين يمارسون مهمتهم أمام القضاء والسلطات المختصة بالمحاسبة دون حاجة إلى تصريح بذلك.

وقد قضى مجلس الدولة بأن قاعدة الاستعانة بالمحامي، التي نص عليها المرسوم الصادر في ١٠ ابريل ١٩٥٤م، ذات طابع عام، بحيث يحق لكل عامل

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣١١ وما بعدها. حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٣٥٧ وما بعدها . محارب، علي جمعة. المرجع السابق، ص ٣٠١ وما بعدها . بركات، عمرو فؤاد أحمد. المرجع السابق، ص ٢٩٠ وما بعدها.

الاستعانة بمحام، بشرط ألا يتعارض حضور المحامي مع عمل السلطات المختصة بالمحاسبة.

وعلى الرغم مما نص عليه المشرع واستقر عليه القضاء بشأن حق الاستعانة بالمحامي، إلا أن هذا الحق اختياري للعامل المتهم، فله أن يوكل محامياً إن شاء وله أن يدافع عن نفسه بنفسه.

هذا ويستوجب حق الاستعانة بالمحامي، تمكين المحامي من أداء دوره كاملاً، بالحضور مع موكله، وإطلاعه على ملف الدعوى، وتقديم دفاعه وإبداء ملاحظاته.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الفرنسي لا يكفل الحق في الاستعانة بالمحامي إلا أمام مجالس التأديب التي يتعين استشارتها قبل توقيع جزاء أشد من الإنذار واللوم.

المطلب الثاني

حالات تعذر الاستفادة من حق الدفاع(1)

يمتنع في بعض الأحيان إعمال ضمانات الدفاع، وذلك في حالة عدم استعمال العامل المتهم نفسه لحقه في الدفاع، وحالة تركه الخدمة، وحالة الظروف الاستثنائية(2).

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٥٣ وما بعدها. وأنظر أيضاً فيما سبق أعلاه، ص 3٦٣ وما بعدها.

(2) كان الإضراب يعتبر منذ زمن خطأ في فرنسا، يضع العاملين خارج نطاق تطبيق القوانين واللوائح، ومن ثم حرمانهم من الضمانات السابقة على توقيع الجزاء بسبب هذا الإضراب. على أن القضاء قد تخلى عن هذا الاتجاه بعد أن قرر مشروعية الإضراب في المنشآت الإدارية، والإضراب يكون غير مشروع عند مخالفة شروط ممارسته. وفي هذه الحالة يجب كفالة حق الدفاع للعامل المتهم.

أولاً: حالة عدم استعمال حق الدفاع:

يسير القضاء الفرنسي على أنه إذا لم يستخدم العامل المتهم الحق المقرر له في الدفاع عن نفسه، فإنه لا يجوز له الادعاء بعدم شرعية الإجراءات المتخذة للإخلال بحق الدفاع. ومما قضى به مجلس الدولة في هذا الشأن أنه لا يجوز للعامل المتهم الطعن في الإجراءات إذا رفض هو نفسه الإطلاع على المخالفات المنسوبة إليه، أو الإطلاع على ملفه، أو إذا أهمل في هذا الإطلاع أو إذا عمد إلى وضع العقبات في سبيل الاستفادة من الضمانات المكفولة له قانوناً.

ثانياً: حالة ترك الخدمة:

إذا انقطع العامل عن العمل بإرادته المنفردة، فإنه يجوز للإدارة إنهاء خدماته، وفي هذه الحالة لا مجال للوفاء بحقوق الدفاع، لأن قرار الإدارة بإنهاء الخدمة ليس له طابع عقابي، وإنما هو وضع تقرر بحكم القانون.

ثالثاً: حالة الظروف الاستثنائية:

من المسلم به أنه إذا حدثت ظروف استثنائية معينة، تزول قواعد المشروعية العادية وتحل محلها المشروعية الاستثنائية، وفي هذه الحالة يجوز اتخاذ إجراءات المحاسبة ضد العامل المتهم دون توفير ضمانة الدفاع، ومن ثم فإذا صدر قرار الجزاء وأغفل حق الدفاع، فإنه يكون مشروعاً، ولا يجوز للعامل المتهم الطعن في هذا القرار للإخلال بحق الدفاع .

وقد حكم مجلس الدولة بمشروعية العديد من المراسيم بقوانين التي صدرت أثناء الحرب العالمية الثانية وأوقفت حق الإطلاع على الملف وكافة الضمانات الأخرى المقررة للعاملين.

المبحث الرابع

الحيـــدة

يتناول الباحث في هذا التقسيم الحيدة في التحقيق، والحيدة أمام السلطات الرئاسية ومجالس التأديب، ووسائل كفالة الحيدة، فيما يلي:-

أولاً: الحيدة في التحقيق(١):

من الضمانات الأولية في التحقيق الإداري أن يكون المحقق محايداً فيمـــا يقوم به من عمل من الناحيتين الموضوعية والشكلية. فمن الناحيـــة الموضـــوعية، وهي التي تتعلق بسلوك المحقق تجاه العامل المتهم أثناء التحقيـــق، يجـــب علـــى المحقق الكف عن القيام بأي عمل يؤثر على إرادة العامل المتهم، بحيث يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله، أو أن يتدخل في إجاباته، إذ أن القاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة هي أن تترك للعامل المتهم الحرية التامة في الإجابة على الأسئلة بحيـــث يكون قد قصد فعلاً أن يدلي بما ذكره، دون أن يرجع ذلك لأي سبب آخر.

وهكذا، فإنه لا يجوز ممارسة الضغط على العامل المتهم أثناء التحقيـــق، سواء أكان هذا الضغط في صورة إكراه معنوي، كالتهديد بطلب الإيقاف عن العمل أو في صورة إغراء، كالوعد بعدم المحاكمة الجنائية أو التدخل في تخفيف العقاب، إذا كان الفعل يشكل جريمة جنائية.

كما يجب على المحقق عدم التدخل بصورة أو أخرى تؤثر علـــى تلقائيـــة العامل المتهم في الإجابة على الأسئلة التي توجه إليه، ولذلك يحظر على المحقـــق توجيه الأسئلة الإيحائية للعامل المتهم.

أما من الناحية الشكلية، حيث يتم التثبت من الحيدة في شخص المحقـــق، فيجب أن يكون المحقق مستقلاً وغير تابع للرؤساء في الجهاز الإداري، ومتجـــرداً

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٣٣٦ وما بعدها.

من الميول والهوى والنزعات الشخصية سواء أكانت لمصلحة العامل المتهم أو في غير مصلحته.

هذا كما يجب ألا يمارس المحقق سلطاته في التحقيق، بناء على فكرة سبق أن كونها ضد العامل المتهم أو لصالحه، وألا يكون قد اتصل بموضوع التحقيق قبل أن يبدأ فيه أو أن يبدي رأيه مسبقاً في المخالفة بما يكشف عن مصيرها ويزعزع الثقة فيها .

وتقتضي الحيدة في التحقيق أيضاً، ألا يكون المحقق متحاملاً على العامل المتهم ومن ثم فلا يصح أن يتولى التحقيق الرئيس الذي وجه الاتهام إلى العامل المتهم.

ويترتب على انتفاء الحيدة لدى المحقق، بطلان التحقيق وما يسفر عنه من أدلة.

ثانياً: الحيدة أمام السلطات الرئاسية ومجالس التأديب[1]:

قرر مجلس الدولة أن كافة أعضاء السلطات المختصة باقتراح أو بإصدار القرارات التي يمكن أن تمس مصالح الأفراد، يجب أن تتوافر لهم ضمانات الاستقلال والحيدة اللازمة للقيام بالمهمة الموكلة إليهم، وعدم مراعاة هذا المبدأ يترتب عليه بطلان الإجراءات.

وعلى ذلك، فقد استقرت أحكام القضاء على أنه لا يجوز أن يشترك في عضوية مجالس التأديب من كان له رأي سابق في العامل المتهم، ومن مثل كشاهد إثبات ضده. كما لا يجوز أن يشترك في إصدار القرار من قام بالتبليغ عن المخالفة أو من كان مصدر اتهام للعامل، أو من كان بينه وبين العامل عداوة.

([1]) الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص ٢٧٦ وما بعدها. بركات، عمرو فؤاد أحمد. المرجع السابق، ص ٣٠٨ وما بعدها. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص٣٩٠ وما بعدها . حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٣٧٠ وما بعدها.

ويتضح من إستقراء أحكام مجلس الدولة أن الاعتبارات التي تؤثر في حيدة العضو، هي أما اعتبارات نظامية أو اعتبارات موضوعية أو اعتبارات شخصية.

١- الاعتبارات النظامية:-

يتجلى تأثير الاعتبارات النظامية في نطاق الوظيفة العامة بالنسبة للسلطات المكلفة بإبداء الرأي أو تقديم اقتراح معين، كمجالس التأديب . فلا يجوز أن يشترك في عضوية مجلس التأديب العضو الذي يكون في تنافس مع العامل المتهم بسبب تقاربهما في الأقدمية، وذلك أن العضو لا يتجرد في هذه الحالة من كل ما يثير الشك في حيدته.

كما لا يجوز أن يكون عضو مجلس التأديب أقل درجة من العامل المتهم، اللهم إلا إذا كان هذا العضو يشغل وظيفة أعلى في التدرج الرئاسي.

وقضى مجلس الدولة بأنه يجوز أن يكون عضواً في مجلس التأديب من هو أقدم في ذات درجة العامل المتهم وفي نفس الكادر الوظيفي .

٢- الاعتبارات الموضوعية:-

ويقصد بها، أن يكون عضو مجلس التأديب قد أتخذ موقفاً من شأنه أن يشكك في حيدته، كما لو قام هذا العضو بعمل من أعمال الاتهام أو المشاركة في فرض الجزاء. فالأصل أنه لا يجوز أن يكون الشخص خصماً وحكماً في نفس الوقت. وقد قضى مجلس الدولة في هذا الشأن بأنه لا يجوز لمن قدم الشكوى أو التبليغ ضد الموظف أن يشترك في فرض الجزاء، وكذلك من وضع تقرير عن العامل المتهم أو وجه له التهمة، ما لم ينطو ذلك على إخلال خطير بمبدأ الحيدة.

٣- الاعتبارات الشخصية:-

وفضلاً عن الاعتبارات النظامية والموضوعية، قد توجد أسباب شخصية تجعل عاطفة التحيز قوية لدى عضو مجلس التأديب، ومن ذلك أن يكون قد اتهم

في قضية مشابهة لتلك التي دعي لإبداء الرأي فيها.

وقد قضى مجلس الدولة بأنه لا يجوز أن يكون عضواً في مجلس التأديب الموظف الذي سبق أن حضر أمام نفس المجلس كمتهم، أو أن يكون قد وقع عليه جزاء بناء على اقتراح المتهم، والموظف المتهم عن نفس الوقائع، أو أن يكون شريكاً للمتهم فيها.

وعلى أية حال، إذا توافرت أياً من الاعتبارات السابقة، فإن هناك وسائل تكفل للعامل المتهم الحيدة.

ثالثاً: وسائل كفالة الحيدة[1]:

إذا قام أياً من الاعتبارات التي تثير الشك في الحيدة الواجبة، فإن للعامل المتهم الحق في رد العضو المشكوك في حيدته، أو في التزام هذا الأخير بالتنحي عن مباشرة الإجراءات، كما أن للعامل المتهم الطعن في القرار النهائي الصادر ضده بتوقيع الجزاء.

١- التنحي:-

تجري كفالة الحيدة للعامل المتهم بتنازل المشكوك في حيدته من تلقاء نفسه عن مباشرة الإجراءات لقيام سبب أو أكثر من أسباب عدم الحيدة في حقه . أما إذا لم يفعل، فإنه يجب إبطال القرار النهائي الصادر في الدعوى.

٢- الرد:-

السائد في القضاء الفرنسي أنه لا يجوز الرد لعدم الحيدة إلا بنص صريح، وللأسباب التي يحددها النص. ومتى تقرر حق الرد بالنص ، فإنه يعتبر إجراء جوهرياً يترتب على مخالفته البطلان.

---

(١) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٠٤ وما بعدها.

ويجب تقديم طلب الرد في وقت مناسب، أي أن يكون الرد أول دفع يتقدم به العامل المتهـم، وإلا أعتبر إبداء الدفوع الأخرى تنازلاً عن هذا الحق .

هذا ويرتب الاعتراف بحق الرد التزامات معينة على عاتق جهة الإدارة، ومن ذلك تمكين العامل المتهم من ممارسة حق الرد بفاعليـة، وإعـلان أسـماء ووظائف أعضاء مجلس التأديب للعامل المتهم قبل اجتماعه، ولا يجوز لمن تم رده حضور اجتماعات مجلس التأديب، وإلا كان تكوينه غير صحيح ويترتب على ذلك بطلان القرار الذي يصدر منه.

٣- الطعن القضائي:-

يجوز للعامل المتهم الطعن أمام القضاء في القرار الصادر ضده بالجزاء، إذا صدر دون استيفاء لمتطلبات الحيدة الواجبة، وذلك أمـام الـسلطات الرئاسـية ومجالس التأديب.

الفصل الثاني

الضمانات المصاحبة لصدور القرار

يتناول الباحث تطبيق مبدأ الشرعية، والتسبيب، كضمانات مصاحبة لصدور القرار في مواجهة العامل المتهم، وذلك في المبحثين التاليين:-

المبحث الأول: تطبيق مبدأ الشرعية .

المبحث الثاني: تسبيب القرار .

المبحث الأول

تطبيق مبدأ الشرعية

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول الباحث في الأول مفهوم مبدأ الشرعية، ويتناول في الثاني آثار مبدأ الشرعية، على النحو الآتي:-

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الشرعية

المطلب الثاني: آثار مبدأ الشرعية

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الشرعية

كان لا يوجد في فرنسا، قبل صدور قانون الوظيفة العامة لسنة ١٩٤٦م، حصر للجزاءات الإدارية التي يجوز توقيعها على العاملين؛ فقد كانت جهة الإدارة تستطيع توقيع الجزاء الملائم ولو لم يكن ضمن الجزاءات المنصوص عليها في القانون.

على أنه بصدور القانون المذكور، قد تم النص على الجزاءات الإدارية في المادة ٦١، ثم صدر الأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م، ونص على الجـزاءات التـي يجوز توقيعها على العاملين في المادة ٣٠ منه.

أما القضاء، فقد أجاز توقيع الجزاء على العامل المتهم دون نـص حتـى الحرب العالمية الثانية، على أن قسوة الجزاءات الإدارية منذ عام ١٩٣٩م جعلـت القاضي الإداري يوازن بين امتيازات السلطة وحماية مصالح الأفراد. عن طريـق الأخذ بمبدأ الشرعية(١).

وقد سبق القول أن لمبدأ الشرعية مفهومين، مفهوم ضيق ومفهوم واسع.

أولاً: المفهوم الضيق لمبدأ الشرعية(٢):

يجري العمل فقهاً وقضاءً في فرنسا، على تطبيق مبدأ الشرعية بمفهومـه الضيق، وذلك بعدم توقيع السلطة المختصة بالمحاسبة غير الجزاءات المحددة على سبيل الحصر في القانون على العامل المخطئ.

ومن القرارات التي أصدرها مجلس الدولة قضائه بأنه لا عقوبـة بـدون نص، ولا يمكن للسلطة الإدارية أن تفرض عقاباً لم يكن منصوصاً عليه في قانون الموظفين، وأن عقوبة الحرمان من المرتب ليست مقررة في أي نص قانوني ومن ثم فلا يجوز توقيعها.

هذا ويتطلب مبدأ الشرعية بالمفهوم الضيق أن يـصدر الجـزاء الإداري بقانون أو لائحة نظراً لما يتسم به هذا الجزاء مـن خطـر، وأن تلتـزم الـسلطة المختصة بالمحاسبة بالقيود الشكلية والموضوعية للجزاء.

---

(١) حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ١٨٣ وما بعدها.

(٢) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٩٠. عفيفي، مصطفي. المرجع السابق، ص ١٥٩ وما بعدها. حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص١٨٥.

وخلاصة القول أن مبدأ الشرعية بمفهومه الضيق، يعتبر أحد الضمانات الجوهرية للعامل المتهم في القانون الفرنسي، وقد قضى مجلس الدولة بأنه يجب أن تعتبر غير مشروع جميع الإجراءات غير المنصوص عليها في قائمة الجزاءات الواردة في القانون.

ثانياً: المفهوم الواسع لمبدأ الشرعية[1]:

ووفقاً لهذا المفهوم، يجب أن يتطابق القرار الصادر ضد العامل المتهم مع القواعد القانونية النافذة أياً كان مصدرها.

ويتضح ذلك في النقاط التالية:

١- الخطأ الإداري أساس العقاب. ويعني ذلك، لكي تكون ثمة مخالفة تستوجب المؤاخذة وتوقيع الجزاء، يجب أن يرتكب العامل فعلاً أو امتناع لا يتفق وصحيح القانون.

٢- لا يجوز توقيع الجزاء الإداري إلا من قبل السلطة المختصة بذلك قانوناً، كما لا يجوز لهذه السلطة التفويض في اختصاصها إلا بقانون.

٣- يجب أن تستهدف جهة الإدارة من استخدام اختصاصات ومسؤوليات السلطة العامة والقانون العام تحقيق المصلحة العامة دون غيرها.

٤- على السلطة المختصة تطبيق القواعد القانونية بصورة سليمة، وعدم الخطأ في تفسيرها أو تطبيقها، الأمر الذي يحتم مراعاة مبادئ عدم تعدد الجزاء عن الفعل الواحد وعدم رجعية الجزاء .. الخ.

٥- أن يكون الجزاء ممكناً. وذلك بعدم توقيع الجزاء بمعزل عن المركز القانوني الذي يشغله العامل المتهم. كما لو تم فرض الجزاء على العامل بعد انتهاء خدمته.

---

(1) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٩١.

٦- أن يكون الجزاء جائزاً قانوناً. أي لا يجوز تضمين القرار عبارات جارحة للعامل المتهم، وذلك أن هذه العبارات لم ترد في القانون كجزاء.

٧- أن يكون الجزاء مسبباً. وذلك بأن ينطوي القرار على الأسباب التي صدر على أساسها.

المطلب الثاني

آثار مبدأ الشرعية

يتناول الباحث آثار مبدأ الشرعية، المتمثلة في مبدأ عدم تعدد الجزاء عن الفعل الواحد، ومبدأ عدم رجعية الجزاء، ومبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة، في ثلاثة فروع، كما يلي:-

الفرع الأول: عدم تعدد الجزاء عن الفعل الواحد .

الفرع الثاني: عدم رجعية الجزاء .

الفرع الثالث: التناسب بين الجزاء والمخالفة .

الفرع الأول

عدم تعدد الجزاء عن الفعل الواحد[1]

يأخذ القانون الفرنسي بمبدأ عدم معاقبة العامل المتهم عن الخطأ الواحد مرتين بجزاءين أصليين لم ينص المشرع على الجمع بينهما، أو بجزاءات لم يقصد اعتبار أحدهما تابعاً للآخر.

على أن هذا المبدأ لم يتأكد في فرنسا إلا في أوائل عام ١٩٤٠م وإن كان القضاء العادي قد طبقه في الهيئات الخاصة منذ زمن مبكر.

---

(١) انظر فيما سبق أعلاه، ص ١٩٢وما بعدها. حمود، زهوة عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ١٩٢ وما بعدها.

وقد ذهب الفقه الإداري، إلى أن مبدأ عدم تعدد الجزاء عن الفعل الواحد مرتين يعتبر مبدأ عاماً في القانون يطبق دون نص.

هذا وقد أصدر مجلس الدولة العديد من الأحكام تطبيقاً لهذا المبدأ، ومن ذلك قضاؤه بـ" أنه بمقتضى المبدأ العام للقانون الذي يجب احترامه في حالة توافر النص، أن الجريمة لا يمكن أن تكون أساساً لإجراءين عقابيين". كما يرفض المجلس الجمع بين الجزاءات بسبب نفس الخطأ، حتى ولو كانت مقررة بالنص، ما دام لم يجز الجمع بينهما، ومن ذلك لا يجوز الجمع بين النقل التلقائي وخفض الدرجة.

ويلزم لتطبيق مبدأ عدم الازدواج في الجزاء، توافر عدة شروط، وهي: – كما سبق القول – وحدة المخالفة المرتكبة، ووحدة النظام القانوني، ووحدة السلطة المختصة بتوقيع الجزاء، وأن يكون الجزاء الموقع من الجزاءات الأصلية، وأن يكون ما وقع على العامل المتهم من قبيل العقاب، ووجود جزاء سابق في الواقع وفي القانون[1].

الفرع الثاني

عدم رجعية الجزاء[2]

من المبادئ المقررة في القانون الفرنسي، أن العامل المتهم يعاقب بالجزاء الوارد في القانون الساري وقت صدور قرار الجزاء من جهة، وأن هذا الجزاء لا يرتب أثره إلا من تاريخ توقيعه من جهة أخرى.

والواقع أن مبدأ عدم رجعية الجزاء، ما هو إلا تطبيق للمبادئ القانونية العامة من عدم رجعية القرارت الإدارية الفردية.

---

(1) أنظر تفصيل هذه الشروط فيما سبق أعلاه، ص ٣٨٣وما بعدها.

(2) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٩٣وما بعدها. حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، ص ٢٧٧. حمود، زهوه عبد الوهاب. المرجع السابق، ص٢٠١ وما بعدها.

ويرتبط مبدأ عدم الرجعية، بمبدأ الشرعية من حيث أن الجزاء الذي يتقرر بعد ارتكاب المخالفة، لم يكن قائماً في هذا الوقت، ومن ثم فإن توقيعه يؤدي إلـــى سريانه بأثر رجعي.

هذا وقد أخذ القضاء الإداري الفرنسي بمبدأ عدم الرجعية في العديد مـــن الأحكام، ومن ذلك حكمه بأن الجزاء يكون غير مشروع إذا امتدت آثاره إلى وقت سابق على صدوره.

على أن القضاء قد أجاز تطبيق الجزاء الإداري بأثر رجعي إذا كان أصلح للعامـــل المتهم، وفي مجال الجرائم التي تنطوي على إخلال بالنظام الاقتصادي.

الفرع الثالث

التناسب بين الجزاء والمخالفة(1)

مر إقرار ضمانة التناسب بين الجزاء والمخالفة فـــي القـــانون الفرنـــسي بمرحلتين : الأولى: وهي المرحلة السابقة على العام ١٩٧٨م ، والمرحلة الثانيـــة: وهي المرحلة التالية للعام ١٩٧٨م.

أولاً : قضاء مجلس الدولة قبل عام ١٩٧٨م:

منذ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي وحتى عام ١٩٧٨م، كان يقتـــصر دوره على فحص مدى صحة نسبة الوقائع للعامل المتهم، وهل تكون الخطأ في جانبـــه، مع ترك السلطة التقديرية للإدارة في اختيار الجزاء الموقع من بين الجزاءات التي

---

(1) جبر، محمود سلامة. المرجع السابق، ص ٧٨ وما بعدها . الطبطبـــائي، عـــادل. "الرقابـــة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية " مجلة الحقـــوق، السنة السادسة، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٨٢م، ص ٧٧ وما بعدها . الزهيري، محمد فريـــد ســـيد سليمان . الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراة، بدون ناشـــر، بدون مكان ، ١٩٨٩م ، ص٢١٩ وما بعدها . حمود ، زهوة عبد الوهاب. المرجع الـــسابق، ص ٢٠٧ وما بعدها . عبد البر، عبد الفتاح عبد الحـــليم . الضمانات التأديبية، المرجـــع الســـابق، ص٤٦٣ وما بعدها. عفيفي، مصطفى . المرجع السابق، ص ٢٠١ وما بعدها.

نص عليها القانون. أي أن المجلس يمتنع عن مراقبة الإدارة في تقديرها لأهمية وخطورة السبب (الوقائع) والتناسب بينه وبين القرار الذي اتخذ في شأنه.

ومن قضاء مجلس الدولة في هذا الشأن حكمه بأن " تقدير العقوبات التأديبية ليس من طبيعة لأن يكون محلا للمناقشة بطريقة الطعن القضائي".

وأنه " لا يظهر أن مجلس الدولة يراقب أهمية الجزاء الموقع بمعرفة السلطة الإدارية في علاقته بالوقائع المعاقب عليها".

كما قرر المجلس صراحة عدم اختصاصه بتقدير جسامة الجزاء أو ملاءمته للمخالفة. ثم أن دور القاضي يقتصر على التحقق من عدم تجاوز الحد الأدنى والأقصى المقرر في القانون للجزاء.

هذا وقد برر الفقهاء هذا الموقف لمجلس الدولة، بأن تقدير القضاء لجسامة الجزاء وعلاقته بالوقائع تقود القاضي إلى أن يحل محل الإدارة، أو على الأقل يسلب السلطة الإدارية الحرية التي تقتضيها مصلحة المرفق.

ثانياً: قضاء مجلس الدولة منذ عام ١٩٧٨م:

تحول مجلس الدولة الفرنسي من قضائه السابق، وأدخل لأول مرة بحكمه في قضية Lebon الصادر في ١٩٧٨/٦/٩م ما يعرف برقابة الغلط البين أو الخطأ الظاهر في مجال تناسب الجزاءات الإدارية مع الوقائع المسببة لها، وذلك بتقدير أهمية الجزاء الموقع والخطأ المرتكب، متجاوزاً بذلك قضائه التقليدي السابق، الذي يقف عند حد التحقق مما إذا كانت الوقائع المقدمة ضد العامل المتهم تبرر الخطأ الإداري.

وبموجب هذا الاتجاه الحديث لمجلس الدولة، أن جهة الإدارة لم تعد تملك الحرية في اختيار أي جزاء، وإنما أصبح عليها واجب اختيار الجزاء المناسب للخطأ المرتكب وإلا فإن لمجلس الدولة إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء للخطأ البين أو الظاهر في التقدير .

وهذا هو وجه تطبيق مبدأ الشرعية كضمانة للعامل المتهم وقت إصدار القرار.

المبحث الثاني

تسبيب القرار

تقتضي دراسة ضمانة التسبيب في القانون الفرنسي، تناول المبدأ العام في التسبيب، وشروط التسبيب، وعناصر التسبيب، وجزاء القصور في التسبيب، وذلك في أربعة مطالب متتالية على النحو الآتي:-

المطلب الأول: المبدأ العـــام في التسبيب .

المطلب الثاني: شـــروط التســـــبيب .

المطلب الثالث: عناصـــر التســـــبيب .

المطلب الرابع: جزاء القصورفي التسبيب .

المطلب الأول

المبدأ العام في التسبيب[1]

القاعدة في القانون الفرنسي، أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارتها ما لم يلزمها القانون بإجراء هذا التسبيب[2]. على أنه ليس هناك ما يمنع الإدارة من ذكر الأسباب لقرارها إذا رأت وجهاً لذلك.

وتجد هذه القاعدة أساسها في التمييز بين الإجراءات الإداريـــة القـــضائية والإجراءات الإدارية غير القضائية، وهذا يستتبع التـسبيب الوجـــوبي للأحكـــام القضائية وعدم الالتزام بالتسبيب بالنسبة للقرارات الإدارية.

---

(1) عبد اللطيف، محمد . المرجع السابق، ص ٢٦-٢٩ ، ١٠٠ ، ١٠٦. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم . الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٥٠٨ وما بعدها.

(2) حكم مجلس الدولة في هذا المعنى بأنه " في حالة عدم وجود نص، فإنه لا يوجد مبدأ قانوني عام يلزم السلطة الإدارية بتسبيب القرارات الصادرة عنها في مجال التأديب".

وقد كان قانون الموظفين لسنة ١٩٤٦م يتطلب تسبيب القــــرار بتوقيــع جزائي الإنذار واللوم[1]، كما يوجب تسبيب رأي مجلس التأديب الذي يشترط أخذه قبل توقيع كافة الجزاءات الإدارية عدا جزائي الإنذار واللوم.

وقد أوجبت المادة ٣١ من الأمر رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩م أن يكون القرار الصادر في مواجهة العامل المتهم مسبباً. وقضى مجلس الدولة في هذا الشأن بــــ" أنه يتضح من نصوص المادة ٣١ من أمر ٤ فبراير ١٩٥٩م أن كل قرار يتضمن توقيع جزاء تأديبي يجب أن يكون مسبباً".

وصدر قانون ١١يوليو ١٩٧٩م بــشأن التــسبيب الوجــوبي للقــرارات الإدارية، ونص في المادة الأولى على وجوب تسبيب كافة القرارات التي تتــضمن توقيع جزاء إداري، على أن المشرع قد استثنى من ذلك حالة الاستعجال المطلــق، وحالة القرارات الضمنية وحالة السرية . حيث نصت الفقرة الأولى مــن المــادة الرابعة من القانون على أنه " إذا حال الاستعجال المطلق دون تسبيب القرار ، فإن هذا القرار لا يكون غير مشروع".

ونصت المادة الخامسة على أنه " في الحالة التي كان يجب فيها صــدور قرار صريح مسبب، فإن القرار الضمني لا يكون غير مشروع لعدم إمكانية تــسبيبه ". ونصت المادة الرابعة على أنه يستبعد من نطاق تطبيق القانون الوقــائع التــي لا يجوز الكشف عنها أو نشرها وفقاً لنصوص تشريعية. وتشمل الوقائع التي لا يجوز كشفها بالتسبيب وفقاً لقانون ١١ يوليو ١٩٧٩م، الوقائع التي تتعلق بالدفاع القومي وفقاً للمادة ٧٢ والمواد التالية من القانون الجنائي الفرنسي.

وصدر أخيراً القانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣م ونص في المادة ١٩ علــى وجوب تسبيب القرار الصادر بتوقيع الجزاء ورأي مجلس التأديب.

---

(1) أوجب المشرع تسبيب القرار الصادر بتوقيع جزاء الإنذار أو اللوم دون القرارات الــصادرة بالجزاءات الأخرى، وذلك أن هذه الجزاءات الأخيرة تخضع لإجراء جوهري وهو استطلاع رأي مجلس التأديب بخلاف القرار بتوقيع جزاء الإنذار أو اللوم .

المطلب الثاني

شروط التسبيب(١)

لكي تتحقق الحكمة من التسبيب، فإنه يجب أن تتوافر عدة شروط، نستهدف في مجموعها تعريف العامل المتهم بالأسباب التي بني عليها القرار بسهولة واقتناعه بها، على أن هذا الاقتناع لا يتحقق إلا إذا كان التسبيب مباشراً، وكافياً، ومعاصراً لصدور القرار.

أولاً: التسبيب المباشر للقرار:

ومؤدى هذا الشرط أن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه، وذلك حتى يتمكن العامل المتهم من معرفة هذه الأسباب بمجرد الإطلاع عليها. ويتضمن هذا الشرط أن تكون الجهة مصدرة القرار على بينة من الأسباب التي تؤسس عليها قرارها وقت إصداره. ومن ثم فإذا صدر القرار خلواً من التسبيب كان معيباً من حيث الشكل، ولا يغطي هذا العيب بتسبيب القرار في وقت لاحق بقرار تكميلي، وذلك أن القرار يحكم على مشروعيته وقت إصداره ولا عبرة بما سيتخذ بعد ذلك.

هذا ويتطلب التسبيب المباشر للقرار، كما سبق القول، أن يكون القرار محل التسبيب مكتوباً، وألا يحيل القرار في أسبابه إلي وثيقة أخرى. وقد نصت المادة الثالثة من قانون ١١ يوليو ١٩٧٩م بشأن التسبيب الو جوبي للقرارات الإدارية على هذين الاعتبارين بأنه " يجب أن يكون التسبيب الذي يفرضه هذا القانون مكتوباً، وأن يتضمن بيان الاعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار".

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٣٩٩ وما بعدها. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٥٢٧ وما بعدها. عبد اللطيف، محمد. المرجع السابق ، ص ١٢٩ وما بعدها . حسن، عبد الفتاح. " التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري "، المرجع السابق، ص ١٨٤ وما بعدها. الجهمي، خليفة سالم. المرجع السابق، ص ٣٣٣ وما بعدها.

وقد أصدر مجلس الدولة العديد من الأحكام برفض التسبيب بالإحالة، ومن ذلك ما قضى به من أن الإحالة إلى الرأي لا تكون التسبيب الذي يتطلبه القانون، وأن الإشارة إلى الرأي المسبب ليست كافية للتسبيب كمبدأ، وأيضاً الإشارة إلى رأي المحقق ، كما قضى بوجوب أن يشتمل قرار الجزاء على الأسباب التي أدت إلى توقيع الجزاء، أما مجرد الإحالة إلي رأي مجلس التأديب فلا يغني عن تسبيب القرار[١].

على أنه هناك حالات يجوز فيها أن يكون التسبيب بالإحالة على سبيل الاستثناء، وهي حالة ما إذا تبنى مصدر القرار الأسباب الواردة في الوثيقة المحال إليها، وحالة المواجهة في الإجراءات، وحالة التسبيب بالنظر إلى طبيعة بعض الموضوعات[٢].

١- التسبيب بالإحالة في حالة تبني الأسباب:-

لا يشترط في التسبيب أن يكون مباشراً، إذا تبنى مصدر القرار الأسباب الواردة في وثيقة أخرى، على أنه يجب أن تتوافر في هذه الحالة، ثلاثة شروط، وفقاً لمنشور رئيس الوزراء الصادر في ٢٨ سبتمبر ١٩٨٧م وما أستقر عليه القضاء في هذا الشأن. وهي أن يكون الرأي أو الاقتراح أو التقرير، أو بصفة عامة المستند المحال إليه مسبباً تسبيباً كافياً، وأن يعلن مصدر القرار أنه يستثني الأسباب الواردة في الرأي أو الاقتراح أو التقرير، وأن يكون نص الرأي أو الاقتراح أو التقرير وارداً في القرار نفسه أو مرفقاً به.

---

(١) يجوز التسبيب بالإحالة إلي رأي مجلس التأديب، بشرط ألا تفرض السلطة المختصة بالمحاسبة جزاء أشد من الجزاء الذي أقترحه المجلس، وأن تكون الأسباب الواردة في رأي المجلس وافية.

(٢) لعل من أهم موضوعات التسبيب بالإحالة بالنظر إلي طبيعة بعض الموضوعات في القانون الفرنسي، هو إيداع المصابين بعاهات عقليه في المصحات، وهذا يخرج عن موضوع البحث، ولذلك فإن الباحث يكتفي بالإشارة إليه فقط.

أما إذا لم يتوافر شرط أو أكثر من هذه الشروط، فإن تبني الأسباب لا يقوم مقام التسبيب المعتبر قانوناً.

٢- التسبيب بالإحالة في حالة المواجهة:-

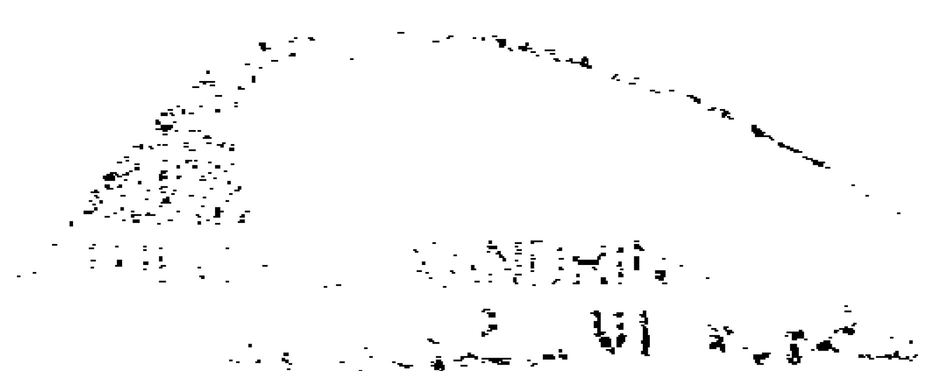
إذا أطلع العامل المتهم على أسباب القرار عن طريق مواجهته بالأخطاء المنسوبة إليه، فإنه يجوز للإدارة أن تقوم بتسبيب القرار بالإحالة إلى وثائق أخرى، وإن كان ذلك لا يعفيها من الالتزام بمبدأ التسبيب نفسه. وقد حكم مجلس الدولة في هذا الشأن في قضية Mme Carluer بصحة تسبيب القرار الصادر بفصل المطعون ضده، لأن القرار كان ملحقاً به تقارير محددة وملابسة وضعها رئيسها المباشر، خاصة وأنها قد أخطرت بالمخالفات المنسوبة إليها قبل مدة كافية، وأن جزاءً سوف يوقع عليها.

ثانياً : التسبيب الكافي للقرار:

يتطلب القضاء الإداري الفرنسي، أن تكون الأسباب التي تؤسس عليها جهة الإدارة قرارها كافية وواضحة، حتى يتمكن القاضي من بسط رقابته على شرعية هذه الأسباب. وعلى ذلك فقد رفض مجلس الدولة التسبيب بترديد صيغة عامة، إذ يجب أن يكون التسبيب حاسماً، كما لا يجوز التسبيب بالقول بأنه ينتج من عبارات القانون، أو مجرد الإشارة إلى نصوص عامة في القانون، كما يجب أن يحدد التسبيب الأسباب المادية الحقيقية للأمر الذي يتناوله القرار، ولا يكتفي بمجرد الإشارة إلى الوقائع.

على أن التسبيب الكافي للقرار، لا يعني ذكر كل التفاصيل التي أدت إلى إصداره، على النحو المقرر في الأحكام القضائية، إذ يكفي في التسبيب أن يكون موجزاً، ولكن دون غموض أو إبهام أو تجهيل.

والواقع أن شرط التسبيب الكافي في القانون الفرنسي، يمكن أن يستمد من نص المادة الثالثة من قانون ١١يوليو ١٩٧٩م بشأن التسبيب الو جوبي للقرارات



الإدارية الذي جاء فيه أن التسبيب يجب أن يتضمن الاعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار.

ثالثاً: التسبيب المعاصر لصدور القرار:

إذا كانت الحكمة من التسبيب أن تكون الإدارة على بينة من أمرها عند إصدار القرار، فإنه يجب أن يكون القرار مسبباً وقت إصداره. وقد أكد مجلس الدولة على هذا الشرط، بأنه إذا صدر القرار دون تسبيب في صورة أو أخرى، كان معيباً من حيث الشكل، ولا يغطي هذا العيب ذكر الأسباب بعد ذلك عند إخطار صاحب الشأن به.

والواقع أن شرط تسبيب القرار وقت إصداره أمر منطقي، حيث أن القرار يحكم على مشروعيته وقت إصداره من ناحية، وأن التسبيب على هذا النحو، يحول دون اصطناع أسباب أخرى للقرار تبتدعها الإدارة تمهيداً لقرار محتمل أو تبريراً لقرار مفتعل من ناحية أخرى.

المطلب الثالث

عناصر التسبيب[1]

تعطي الغالبية من الفقه الفرنسي التسبيب معنى ضيقاً، بحيث يقتصر على بيان الوقائع التي يستند إليها القرار فحسب، على أنه ثمة اتجاه حديث من الفقه يرى أن التسبيب يشتمل على الأسباب الواقعية والأسباب القانونية للقرار معاً.

هذا ويعتنق القضاء الإداري هذا الاتجاه الأخير، حيث يبسط مجلس الدولة رقابته على الوجود المادي للوقائع، وصحة تكييفها القانوني.

---

(1) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٤٠٢ وما بعدها. عبد اللطيف، محمد. المرجع السابق، ص١٤٩ وما بعدها. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص٥١١ وما بعدها. الجهمي، خليفة سالم. المرجع السابق، ص ٣٣٠ وما بعدها.

وقد أخذ المشرع أيضاً بما انتهى إليه الاتجاه الحديث من الفقه، وذلك بنص المادة الثالثة من قانون ١١ يوليو ١٩٧٩م التي تقضي بأنه : " يجب أن يكون التسبيب الذي يفرضه هذا القانون مكتوباً، وأن يتضمن الاعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار ".

وفضلاً عن الاعتبارات الواقعية والقانونية، يجب أن يتضمن التسبيب عنصر الاستدلال الذي يلقي الضوء على أسباب اختيار القرار.

أولاً : الاعتبارات الواقعية للقرار:

يشترط، كقاعدة عامة، ذكر الوقائع التي حملت الإدارة على توقيع الجزاء الإداري على العامل المتهم في صلب القرار. وذلك حتى يأخذ هذا الأخير علماً بأسباب مجازاته بمجرد الإطلاع على القرار، وليتمكن القضاء من الرقابة على قيام الوقائع وصحة تكييفها القانوني.

هذا ويتطلب بيان الأسباب الواقعية للقرار، توضيح الجوانب الأساسية لمركز صاحب الشأن والتي يؤدي وضعها في الاعتبار إلى إصدار القرار، إذ لا يكفي توقيع جزاء إداري استناداً إلى الخطأ الذي ارتكبه العامل، وإنما يجب أن تحدد الأفعال الإيجابية أوالسلبية التي استخلصت منها الخطأ .

وعلى ذلك، فقد رفض مجلس الدولة إقرار شرعية الجزاء المستند إلى سوء تصرفات الموظف في مجموعها دون تحديد لوقائع معينة.

ثانياً: الاعتبارات القانونية للقرار:

يجب أن يتضمن التسبيب – فضلاً عن الاعتبارات الواقعية – بيان الأساس القانوني للقرار الصادر بالجزاء؛ إذ يتحتم على مصدر القرار تحديد الأسباب القانونية التي استند إليها، وهي النصوص التشريعية واللائحية – إن لم تكن المبادئ العامة للقانون – والتي قصد مصدر القرار تطبيقها على المخاطب بالقرار.

ويكفي في بيان الاعتبارات القانونية للقرار، الإشارة إلى النصوص المطبقة وإلى المبدأ الذي تقرره هذه النصوص .

وقد ذهب مجلس الدولة في أحكامه إلى أن "عدم الإشارة إلى النصوص التي صدر القرار استناداً إليها، لا تشكل مخالفة من شأنها أن تؤدي إلى إلغاء هذا القرار". وكذلك أن النقص في الإشارات ليس له، أي أثر، من باب أولى، على مشروعية القرار. كما أن الخطأ في الإشارات لا يؤدي حتماً إلى إلغاء القرار.

ويستفاد من هذه الأحكام، أن الإشارات شكل اختياري بخلاف التسبيب الذي قد يكون وجوبياً.

على أن الباحث يؤيد ما ذهب إليه الفقيه Issac من أن الإشارات جزء لا يتجزأ من التسبيب، باعتبار أن الإشارات تنطبق على العناصر القانونية للقرار، وتعطي الإدارة بواسطتها إشارة خالصة دون إيضاحات ودون نقل للنصوص على نحو ما هو مقرر في الأحكام، وهي أيضاً تشكل الأسباب القانونية للقرار والتي حتم المشرع تضمينها في صلب القرار.

وهكذا ، فإن التسبيب يجب أن يتضمن الاعتبارات القانونية للقرار، وأن إغفال ذلك يعتبر مخالفاً للشكل الواجب قانوناً، ويؤدي إلى قصور في التسبيب، مما يعيب القرار.

ثالثاً: عنصر الاستدلال:

يعتبر عنصر الاستدلال أمر ضروري خاصة في مجال السلطة التقديرية، إذ يجب على جهة الإدارة بيان الأسباب التي دعتها إلى تفضيل إصدار قرار ما دون غيره، على أن الاستدلال يشكل عقبة كبرى في الالتزام بالتسبيب، إذ كيف للإدارة، وهي حرة في اختيار أسباب القرار، تقديم الدليل على هذا الاختيار؟

على أن شرط الاستدلال لا يكون في الواقع، إلا بالقدر الضروري الذي يحتمله التسبيب، أي أنه يكفي أقل قدر من الاستدلال من شأنه الكشف عن أسباب اختيار القرار.

المطلب الرابع

جزاء القصور في التسبيب[1]

من المسلم به أن التسبيب يعتبر من الضمانات الأساسية للعامل المتهم، على أن التساؤل يثور حول الجزاء الذي يمكن ترتيبه على القصور في هذا التسبيب. يجوز أولاً للعامل المتهم التظلم إدارياً من القرار غير المسبب الذي يمس مركزه القانوني، ويرفع هذا التظلم إلى مصدر القرار أو إلى السلطات الرئاسية، وقد يكون التظلم وجوبياً قبل رفع دعوى الإلغاء في بعض الحالات . ويجوز له ثانياً الطعن بإلغاء القرار، فضلاً عن طلب التعويض عن الضرر المادي والأدبي الذي أصابه من جراء القرار.

ومن المقرر، أن عدم التسبيب لا يتعلق بالنظام العام، الأمر الذي يمنع القاضي من بحث الموضوع من تلقاء نفسه من جهة، ولا يؤدي إلى الإلغاء حتماً من جهة أخرى.

على أن التسبيب يعتبر من الأشكال الجوهرية في القرار، عندما يكون وجوبياً يؤدي تخلفه إلى إلغاء القرار، وطلب التعويض إذا كان لذلك ما يبرره قانوناً.

---

(1) أنظر فيما سبق أعلاه، ص٢٠١.

الفصل الثالث

الضمانات اللاحقة على صدور القرار

تتمثل الضمانات اللاحقة على صدور القرار في القانون الفرنسي في حق العامل المتهم في التظلم الإداري من القرار، وفي التظلم إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامة، وفي الطعن القضائي في القرار.

وسوف يستعرض الباحث هذه الضمانات في ثلاثة مباحث كما يلي:-

المبحث الأول : التظلم الإداري من القرار .

المبحث الثاني: التظلم إلي المجلس الأعلى للوظيفة العامة .

المبحث الثالث : الطعن القضائي في القرار .

المبحث الأول

التظلم الإداري من القرار[1]

من الضمانات الأساسية للعامل، حقه في التظلم إدارياً من القرار الصادر ضده، والتظلم الإداري قد يكون ولائياً وقد يكون رئاسياً.

أولاً : التظلم الولائي:

وبموجب هذا الطريق من طرق الطعن الإداري، يتقدم العامل المحكوم ضده، خلال شهرين من توقيع الجزاء عليه، بالتماس إلى الجهة الإدارية التي أصدرت قرار الجزاء يطلب فيه إعادة النظر في هذا القرار بإلغائه أو بتعديله أو بسحبه، على أن يوضح العامل الأسباب التي يستند إليها في تظلمه.

---

(1) انظر فيما سبق أعلاه، ص ٤٠٩ وما بعدها. محارب، علي جمعة. المرجع السابق، ص٣١١-٣١٢.

وللجهة الإدارية أن تقبل التظلم أو ترفضه، حسبما يتراءى لهـا، ويكـون متفقاً مع القانون وحسن سير المرافق العامة.

ثانياً: التظلم الرئاسي:

وهنا يقدم العامل تظلمه إلى رئيس مصدر القرار، الذي له إلغاء القـرار أو تعديله أو سحبه، على النحو الذي يجعله متفقاً مع القانون.

ومن المسلم به أن التظلم الإداري – ولائياً كـان أو رئاسـياً – يحقـق الضمان للعامل المحكوم ضده، في حالة استجابة الإدارة إلى طلبه، وإذا لـم تـرد الإدارة على التظلم خلال أربعة أشهر من تقديمه، فإن ذلك يعتبر رفضاً ضمنياً له.

ويجوز للعامل الطعن بالإلغاء في القرار بتوقيع الجـزاء أمـام القـضاء الإداري بمضي أربعة أشهر دون رد على التظلم، وخلال شـهرين مـن تـاريخ الرفض الصريح للتظلم.

المبحث الثاني

التظلم إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامة[1]

سبق القول أن السلطة الرئاسية تتولى توقيع الجزاء الإداري على العامل المتهم في القانون الفرنسي بعد استشارة اللجنة الإدارية المشتركة المختصة، لاقتراح جزاء معين أو اقتراح براءة العامل المتهم.

وتحقيقاً للضمان والاطمئنان، يجوز للعامل المتهم التظلم – بعد موافقة اللجنة الإدارية المشتركة – إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامة من القرار الصادر عن السلطة الرئاسية بتحديد الجزاء بخلاف ما اقترحته اللجنة المشتركة، وذلك بتوقيع جزاء غير الإنذار واللوم والشطب من جدول الترقيات.

ويرفع التظلم إلى المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان العامل المتهم بقرار الجزاء. وعلى المجلس إبداء رأيه، الذي قد يكون بعدم ترتيب آثار على طلب العامل أو التوصية برفع أو تعديل الجزاء الموقع، خلال شهر من تاريخ ثبوت اختصاصه، ويجوز أن تمتد هذه المدة إلى أربعة أشهر في حالة أمر المجلس بإجراء تحقيق.

ويبلغ رأي المجلس إلى الوزير المختص، وإذا قرر هذا الأخير الالتزام بالرأي فإنه يكون لقراره أثراً رجعياً.

---

(1) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ١٧٥ما بعدها.

المبحث الثالث

الطعن القضائي في القرار[1]

يجوز للعامل المتهم الطعن في القرار الصادر ضده بتوقيع الجــزاء أمــام القضاء الإداري، متى حرمته السلطة المختصة بالمحاسبة من ضمانة أو أكثر مــن الضمانات المقررة له قانوناً.

ويعتبر الطعن القضائي من الضمانات المهمة للعامل المتهم، لأنــه يكمــل الضمانات السابقة والمصاحبة لصدور القرار، كما أن القضاء مصدر هام لضمانات العاملين في القانون الفرنسي.

وتحقيقاً لضمانة الطعن القضائي، للعامل المتهم الطعن بالإلغاء في القرار الصادر بتوقيع الجزاء لتجاوز السلطة، والطعن بالاستئناف في القرار الذي يصدر في دعوى الإلغاء، وطلب التعويض عن القرار بتوقيع الجزاء.

وسوف يتناول الباحث هذه الطرق للطعن القضائي فــي ثلاثــة مطالــب كالآتي:-

المطلب الأول: الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة .

المطلب الثاني: الطعــن بالاستئنــــــــاف .

المطلب الثالث: طلب التعويض عن القــــرار .

---

(1) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص ٥٣٧ وما بعدها. محارب، علي جمعة. المرجع السابق، ص ٣١٤ وما بعدها. بركات، عمــرو فــؤاد أحمــد. المرجع السابق، ص ٣٣٧ وما بعدها . حمود، زهوة عبد الوهاب. المرجع السابق، ص ٤١٣ وما بعدها. الصروخ، مليكة . المرجــع السابق، ص٢٣٥ وما بعدها. الطماوي، سليمان محمــد . قضاء التعويض، المرجع السابق، ص ١٥٢ وما بعدها.

المطلب الأول

الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة

وبموجب هذا الطريق من طرق الطعن القضائي، يتقدم العامل المحكوم ضده بطلب إلى المحكمة المختصة لإلغاء قرار الجزاء لعدم المشروعية أو مخالفة القانون.

وسوف يستعرض الباحث الطعن بالإلغاء، من حيث : السلطة المختصة بالطعن، وشروط قبول الطعن، وأسباب الطعن.

أولاً: السلطة المختصة بالطعن:

يتوزع نظر الطعن بالإلغاء في القانون الفرنسي بين المحاكم الإدارية في الأقاليم ومجلس الدولة، حيث تفصل المحاكم الإدارية في طعون الإلغاء المقدمة من الموظفين المعينين بمرسوم، ويختص مجلس الدولة بطعون الموظفين غير المعينين بمرسوم، وذلك على النحو الآتي:-

١- اختصاص المحاكم الإدارية:-

كانت المحاكم الإدارية تعرف حتى عام ١٩٥٣م بمجالس الأقاليم، وكان لكل محافظة مجلس إقليمي يرأسه محافظ، ويقوم بدور المفوض أمامه السكرتير العام للمحافظة .

وفي عام ١٩٢٦م صدرت مراسيم ٦ و ٢٦سبتمبر وفصلت المجلس عن إدارة الإقليم وحولته إلى محكمة، وأقصت المحافظ والسكرتير العام من مناصبهم ووضعت القواعد التي تكفل حسن اختيار مستشاريه وتحقق استقلالهم.

وفي عام ١٩٥٣م صدر مرسوم ٣٠ سبتمبر واستكمل ما بدأه المشرع بمراسيم ١٩٢٦م، حيث أصبحت مجالس الأقاليم محاكم إدارية خالصة تختص

بنظر كافة المنازعات الإدارية التي لم يعهد بها المشرع إلـــى مجلـــس الدولـــة أو محكمة إدارية أخرى.

وينعقد الاختصاص بالطعن للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرتها محـــل عمل الموظف المعاقب، وللمحكمة التي يقع في دائرتها عمل الموظف الجديـــد، إذا كان الجزاء الموقع على العامل هو النقل، وفي حالة الفصل التأديبي أو الإحالة إلى المعاش، يتحدد الاختصاص بآخر محل إداري للموظف.

وإذا عوقب الموظف المقيم في الخارج بمقره في فرنسا، فإن الاختصاص يعود للمحكمة التي يقع في دائرتها مركز عمله، وإلى المحكمة الإدارية في باريس، إذا كان الجزاء قد أوقعه الوزير المختص.

٢- اختصاص مجلس الدولة:-

أصبح مجلس الدولة، بموجب مرسوم ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣م، محكمـــة ذات اختصاص محدد بنظر المنازعات المتعلقة بالموظفين المعينين بمراسيم والخاصـــة بوظائفهم وذلك كمحكمة أول وآخر درجة.

ثانياً: شروط قبول الطعن:

يجري الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة، في كافة الجزاءات الإدارية التـــي توقع على الموظفين عدا الإجراءات التمهيدية السابقة على توقيع الجزاء، والتي لا تعتبر من قبيل قرارات المحاسبة.

ويجب تقديم الطعن خلال شهرين من تاريخ إعلان العامل بالقرار، علـــى أن هذا الميعاد يمتد في حالة تقديم تظلم، حيث يبدأ من وقـــت الإعـــلان بـــرفض التظلم- في حالة رفض التظلم - أو بمضي أربعة شهور إذا لم يفصل فـــي طلـــب التظلم، حيث يعتبر رفضاً له. وفي حالة التظلم أمام المجلـــس الأعلـــى للوظيفـــة العامة، فإن ميعاد الطعن يبدأ بعد إعلان العامل بقرار المجلس بألا وجه لطلبـــه أو بالقرار النهائي للوزير.

وعلى أية حال، فإن المحكمة المختصة تحكم بعدم قبول الدعوى، إذا لم تتوافر الشروط السابقة.

ثالثاً: أسباب الطعن[1]:

بعد رفع الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة، يراقب القضاء الإداري مدى مشروعية القرار الصادر بتوقيع الجزاء، ويستند في ذلك إلى أسباب معينة، تتمثل في عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف بالسلطة، وعيب انعدام الأسباب، وعيب الخطأ الظاهر في التقدير.

١- عيب عدم الاختصاص:-

من المقرر أن كل جهة إدارية تتولى المحاسبة يجب أن تكون مختصة ، والجزاءات التي تصدر مخالفة لذلك تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو البسيط بحسب الأحوال.

١/١- عيب عدم الاختصاص الجسيم:-

يكون القرار بتوقيع الجزاء الإداري على العامل معيباً بعدم الاختصاص الجسيم، إذا كان قد صدر من شخص عادي ليست له صفة عامة، أو من سلطة إدارية اعتداء على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة بينهما.

ويترتب على عيب عدم الاختصاص الجسيم انعدام القرار، بحيث لا يتحصن بفوات مدة الطعن، ويجوز الطعن فيه وسحبه دون التقيد بميعاد، كما لا يقبل التصحيح أو الإجازة من المختص به قانوناً فيما بعد.

٢/١- عيب عدم الاختصاص البسيط:-

يقتصر هذا العيب على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية ولا يمتد إلى خارجها، وهو كذلك لا يعدم القرار وإنما يجعله قابلاً للبطلان.

---

(1) أنظر للمزيد عن أسباب الطعن بالإلغاء فيما سبق أعلاه، ص ٥١١ وما بعدها.

ولعيب عدم الاختصاص البسيط ثلاثة صور : هي عيب الاختصاص الموضوعي وعدم الاختصاص الزمني وعدم الاختصاص المكاني. ويكون عدم الاختصاص موضوعياً في حالة تولي الرئيس اختصاصات المرؤوس أو مباشرة المرؤوس اختصاصات الرئيس دون سند قانوني.

ومما اعتبره مجلس الدولة عيباً موضوعياً في الاختصاص، تولي سلطة توقيع الجزاء بدلاً من سلطة أخرى دون سند قانوني، وتجاوز السلطة المختصة في توقيعها الجزاء المدة المقررة في النصوص، أو ممارسة اختصاصها دون أن تتوافر الشروط اللازمة لذلك.

ويكون عدم الاختصاص زمنياً، إذا لم تراع السلطة المختصة القيود الزمنية لممارسة الاختصاص. ومن المقرر أن مخالفة الاختصاص من حيث الزمان تتيح المطالبة ببطلان القرار، على أن مجلس الدولة قد ذهب إلى أنه إذا حدد المشرع مدة معينة لاتخاذ القرار وانقضت هذه المدة، فإن ذلك لا يؤدي حتماً إلى زوال الاختصاص، وذلك لأن هذه المدة مجرد إفصاح عن رغبة المشرع في تنفيذ القوانين.

على أن مخالفة المدة تقود إلى الحكم بالبطلان إذا نص المشرع على ذلك أو كانت المدة مقررة لمصلحة الأفراد.

أما عدم الاختصاص المكاني، فيتحقق عندما يحدد المشرع النطاق المكاني لممارسة الاختصاص وتتعدى السلطة المختصة هذا النطاق.

٢- عيب الشكل:-

القاعدة العامة في القانون الفرنسي أن القرار لا يشترط فيه أن يصدر في شكل معين ما لم ينص القانون على ذلك. وإذا وجد مثل هذا النص، فإنه يجب إصدار القرارات في الشكل القانوني المطلوب، وإلا كان باطلاً من حيث الشكل دون حاجة إلى نص يقرره.

على أن القضاء الفرنسي قد ميز بين الشكل الجوهري والشكل غير الجوهري للقرار، حيث رتب البطلان على النوع الأول دون الثاني[1]. ومما قرره المجلس بخصوص الشكل الجوهري، تطبيق قاعدة الإطلاع على الملف، وضمانات الدفاع عن العامل المتهم أثناء المحاكمة، وتسبيب القرار إذا تطلب القانون ذلك، واستشارة لجنة أو هيئة إذا نص القانون على ذلك ..الخ.

وبالمقابل تساهل المجلس بصدد الشكل غير الجوهري أو الثانوي، فعلى سبيل المثال لا يقرر بطلان الحكم إذا لم يشر المحضر إلى تاريخ ارتكاب المخالفة، أو لأن القرار قد صدر دون الإشارة إلى صفة أعضائها..الخ.

٣- عيب مخالفة القانون:-

على الجهة الإدارية، وهي تباشر سلطة المحاسبة عدم الخروج على الأحكام الموضوعية للقانون بالمفهوم الواسع، وإلا كان القرار الصادر في هذا الشأن خالياً من الشرعية وواجب الإلغاء.

ويكون القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون، في أحوال: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، والخطأ في تفسير القانون، والخطأ في تطبيق القانون على الوقائع. ولعل من أمثلة ذلك توقيع جزاء دون استطلاع رأي اللجنة الإدارية المختصة، والخطأ في تفسير قانون فرنسي أدى إلى تفضيل الأجنبي المتجنس بالجنسية الفرنسية على الفرنسي بالميلاد ، وتوقيع جزاء على العامل دون أن يكون قد ارتكب خطأ يبرر ذلك.

٤- عيب الانحراف بالسلطة:-

يتعين أن تمارس السلطة الرئاسية اختصاصها في حدود السلطة الممنوحة لها بموجب القانون، ومن ثم فإن استعمال جهة الإدارة للسلطة بغرض تحقيق هدف

---

(1) أنظر في التميز بين الشكل الجوهري والشكل غير الجوهري فيما سبق أعلاه، ص ٤٣٨ وما بعدها.

غير المصلحة العامة أو غير الهدف المبين في القانون، يعتبر انحرافاً بالسلطة يجيز للعامل المحكوم ضده الطعن بالإلغاء في القرار الصادر في هذا الشأن.

ويعتبر عيب الانحراف بالسلطة من أدق العيوب، لكونه يتعلق بالدوافع الخفية التي حملت جهة الإدارة على التدخل وإصدار القرار، ولذلك فإن مجلس الدولة لا يعتبر هذا العيب متعلقاً بالنظام العام، ومن ثم فلا يتصدى له من تلقاء نفسه إذا لم يثره الخصوم في الدعوى.

وتطبيقاً لعيب الانحراف بالسلطة قضى مجلس الدولة بأن قرار المجلس البلدي بإلغاء الوظيفة التي كانت تشغلها الآنسة (Rigot) مشوباً بالانحراف بالسلطة، وذلك أن المجلس البلدي أدعى بأن إلغاء الوظيفة قد تم بغرض إصلاح مركزه المالي، في حين أن الغرض من ذلك هو فصل الآنسة المذكورة.

ومتى ثبت عيب الانحراف في استعمال السلطة على هذا النحو، فإن القرار بتوقيع الجزاء يكون غير مشروع وواجب الإلغاء.

٥- عيب انعدام الأسباب:-

أضاف مجلس الدولة الفرنسي هذا العيب للعيوب التي تشوب القرار الإداري، ويلحق هذا العيب القرار، إذا لم تكن الأسباب الواقعية أو القانونية التي حملت الإدارة على اتخاذ القرار قائمة.

وقد احتدم الجدل بين الفقهاء الفرنسيون حول ما إذا كان عيب انعدام الأسباب يعتبر عيباً مستقلاً بذاته أم لا. فذهب رأي إلى أن هذا العيب صورة من صور عيب مخالفة القانون، وذهب الرأي الغالب في الفقه إلى اعتبار انعدام الأسباب عيباً مستقلاً عن العيوب الأخرى التي تجيز الطعن في القرار الإداري.

وقد أيد مجلس الدولة هذا الاتجاه الأخير في أكثر من حكم، ومن ذلك على سبيل المثال قضاء المجلس بإلغاء حكم المحكمة الإدارية لمدينة فرساي الصادر

بتاريخ ٢٦ ديسمبر ١٩٧٤م الذي لم يلغ قرار فصل الطاعن (Grognet) والذي لم يتضمن أي سبب إثباتاً للرأي الذي أبداه مجلس التأديب.

٦- عيب الخطأ الظاهر في التقدير:-

سبق القول أن مجلس الدولة الفرنسي قد استهل رقابة التناسب بين الجزاء والمخالفة بما يعرف برقابة الخطأ الظاهر في التقدير[١]. ويجوز للعامل – وفقاً لهذا القضاء – الطعن في القرار الصادر ضده، إذا كان قد أنطوى على تقدير جزاء جسيم لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة.

المطلب الثاني

الطعن بالاستئناف

يجوز للعامل الطعن بالاستئناف في الحكم الصادر ضده من المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة ، طبقاً للمبادئ العامة للقانون في فرنسا، والتي تقضي بأن كل حكم صادر من محكمة إدارية يجوز الطعن فيه أمام جهة استئنافية، ما لم ينص المشرع على غير ذلك.

ويشترط في الطعن أن يتوافر للعامل مصلحة هامة تبرر قبوله، إلا ما استثني صراحة، وأن يقدم خلال شهرين من تاريخ إعلان الحكم.

وللعامل تدعيم طعنه بأسباب جديدة، ولا يحق له تقديم طلبات جديدة.

ولمجلس الدولة كامل السلطة في نظر الاستئناف من حيث الواقع والقانون.

هذا ولا يترتب على الطعن بالاستئناف وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، ما لم يأمر مجلس الدولة بذلك.

---

(١) أنظر فيما سبق أعلاه، ص ٤٩٦.

المطلب الثالث

طلب التعويض عن القرار

للعامل حق الحصول على تعويض مالي عن كافة الأضرار التي لحقت به بسبب توقيع جزاء غير مشروع أو بسبب عدم تنفيذ الإدارة للحكم الصادر بإلغاء قرار الجزاء.

ويشترط لتقرير مسؤولية الإدارة أن يكون هناك خطأ، وأن يترتب على الخطأ ضرر، وأن يكون الضرر قد وقع بسبب الخطأ. ويتمثل الخطأ الموجب للتعويض، في عدم مشروعية القرار الصادر بتوقيع الجزاء، وذلك بمخالفة القرار لقواعد الاختصاص أو الشكل أو القانون أو للانحراف بالسلطة.

على أن مجلس الدولة لا يحكم بمسؤولية الإدارة عن القرار غير المشروع، إلا إذا كان الخطأ جسيماً، ولذلك فقد جعل المجلس بعض أوجه عدم المشروعية سبباً للحكم بالتعويض دون البعض الآخر.

أولاً: عيب عدم الاختصاص:

يحكم مجلس الدولة بالتعويض إذا كان سبب عدم الاختصاص قيام الموظف بعمل لا يملكه هو ولا غيره، ومن ثم فإن المخالفة تكون جسيمة فتؤدي إلى مسؤولية الإدارة . أما إذا كان عدم الاختصاص يعود إلى أن القرار الإداري قد صدر عن موظف بدل موظف آخر، فإن مسؤولية الإدارة لا تتقرر في جميع الحالات، لأن الضرر كان من الممكن أن يحدث بناء على نفس القرار فيما لو صدر من موظف مختص.

وهكذا فإن مجلس الدولة لا يحكم بمسؤولية الإدارة، إذا كان في وسعها أن تأمر الموظف المختص بإصدار نفس القرار غير المشروع.

ومن الحالات التي قضى فيها مجلس الدولة بالتعويض لعدم الاختصاص، فصل أحد الموظفين من جهة غير مختصة.

ثانياً: عيب الشكل:

لا يجعل مجلس الدولة عيب الشكل مصدراً لمسؤولية الإدارة إلا إذا كان الشكل جوهرياً، أما إذا كان الشكل ثانوياً ولا يمكن للإدارة تصحيح القرار وفقاً للشكل المطلوب قانوناً، فلا تعويض.

ومن أحكام مجلس الدولة بالتعويض لمخالفة الشكل الجوهري، حكمه في قضية فصل أحد الموظفين دون استشارة مجلس التأديب مقدماً.

وبالمقابل رفض المجلس الحكم بالتعويض لمخالفة الشكل القانوني، وذلك في حالة تصرف الإدارة دون استشارة بعض اللجان وكان في استطاعتها أن تأخذ رأيها بعد ذلك. وقضى مجلس الدولة أيضاً بأن مخالفة الشكل لا تكون سبباً في الحكم بالتعويض إذا كان القرار سليماً من حيث الموضوع وإذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية فيما يتعلق بموضوع القرار، وكذلك الشأن في حالة السلطة المقيدة إذا كانت الإدارة ملزمة بإصدار القرار على أية حال.

ثالثاً: عيب مخالفة القانون:

تأخذ مخالفة القانون أوضاعاً مختلفة في العمل:

١- مخالفة القرار لقاعدة حجية الشيء المقضي به. وتأخذ المخالفة هنا إحدى صورتين : الأولي : أن ترفض الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، والثانية: أن تمتنع الإدارة عن المعاونة على تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحة بعض الأفراد.

ففي هاتين الصورتين يحكم مجلس الدولة على الإدارة بالتعويض، لأن المخالفة في هذه الصورة جسيمة، وذلك للإخلال بقاعدة أساسية تستلزمها

ضرورة استقرار الحياة الاجتماعية فضلاً عن إهدار كل قيمة للأحكام القضائية.

٢- الامتناع عن تطبيق القوانين واللوائح. وهنا يحكم مجلس الدولة بالتعويض عن هذا الامتناع، إذا توافرت الشروط اللازمة لذلك.

٣- الخطأ في تطبيق القانون. تمثل مخالفة القانون في صورة الخطأ في التطبيق، الصورة الغالبة لعيب مخالفة القانون، على أنه يشترط ألا يستند الأفراد في طلب التعويض للخطأ في تطبيق القانون، إلى مخالفة الإدارة للقواعد القانونية المقررة لمصلحة الإدارة .

٤- مخالفة المبادئ العامة للقانون. يجوز مطالبة الإدارة بالتعويض، في حالة انتهاك إحدى المبادئ العامة للقانون، ومن ذلك مخالفة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

٥- مخالفة القانون في صورة انعدام الأسباب أو الخطأ في تطبيق القانون.

رابعاً: عيب الانحراف بالسلطة:

استقر مجلس الدولة على الحكم بالتعويض للانحراف بالسلطة، وذلك لأن الخطأ بطبيعته يستوجب المسؤولية، ففي الانحراف بالسلطة أما أن يسعى رجل الإدارة إلي تحقيق غرض منبت الصلة بالمصلحة العامة، كالانتقام أو جلب منفعة لنفسه أو لغيره، وهنا يكون الخطأ جسيماً وقد يؤدي إلى المسؤولية الشخصية للموظف، وإما أن يخالف رجل الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف، بأن يسعى إلى تحقيق مصلحة لم يخوله القانون تحقيقها، وهنا أيضاً يكون الخطأ عمدياً، ترتب عليه ضرر ليس من العدالة في شيء أن يتحمله فرد بعينه.

تم والحمد لله الذي به الثقة وعليه التكلان

قائمة بأهم المراجع(*)

أولاً: المراجع العربية:

أ- المؤلفات العامة والرسائل:-

١- أبي قصيصة، محمد محمود. مبادئ القانون الإداري السوداني، بدون ناشر، بدون مكان، الطبعة الأولى، ١٩٩٠م.

٢- أبي العينين، محمد ماهر. قضاء التأديب في الوظيفة العامة، بدون ناشر، بدون مكان،٢٠٠٤م.

٣- أحمد، الديداموني مصطفى. الإجراءات والأشكال في القرار الإداري- دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، بدون مكان، ١٩٩٢م.

٤- البهي، سمير يوسف. قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٢م.

٥- الجهمي، خليفة سالم. المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، الطبعة الأولى، ١٩٩٧م.

٦- الزهيري، محمد فريد سيد سليمان. الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٨٩م.

٧- الحواتي، بركات موسى. في أصول التحقيق الإداري وتطبيقاته في نظام الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ.

(*) يكتفي الباحث بالإشارة إلى الدساتير والقوانين واللوائح والتعليمات في مواضعها من البحث .

٨- الحراري، محمد عبد الله. الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري)، منشورات مجمع الفاتح للجامعات، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٩٠م.

٩- الطماوي، سليمان محمد. القضاء الإداري- الكتاب الثالث، قضاء التأديب- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، بدون مكان، ١٩٨٧م.

١٠- ــــــــــــ القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، بدون مكان، ١٩٨٦م.

١١- ــــــــــــ القضاء الإداري- الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، بدون مكان، ١٩٧٧م.

١٢- ــــــــــــ النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة، بدون ناشر، بدون مكان، الطبعة السادسة، ١٩٩١م.

١٣- الملط، محمد جودت. المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٦٧م.

١٤- النهري، حمدي مدحت إبراهيم. قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٧م.

١٥- النجار، عادل عبد الفتاح محمد عبد العال. النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٩٧م.

١٦- النجار، رفعت المصيلحي محمد. إيقاف العاملين بالدولة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٨١م.

١٧- إسماعيل،خميس السيد. موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا والحديث في الفتاوى والأحكام التأديبية وصيغ الدعاوى الإدارية والتأديبية- الكتاب الأول، المحاكمات التأديبية وطرق

الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٩٣م- ١٩٩٤م.

١٨- الصروخ، مليكة. سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، الطبعة الأولى، ١٩٨٤م.

١٩- القاضي، محمد محمد مصباح. حق الانسان في محاكمة عادلة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م.

٢٠- العتوم، منصور إبراهيم. المسؤولية التأديبية للموظف العام- دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، الطبعة الأولى، ١٩٨٤م.

٢١- العطا، العطا بن عوف. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ.

٢٢- الرحبي، سليمان بن سعيد بن سيف. الضمانات التأديبية للموظف العام في سلطنة عمان ومصر- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، بدون ناشر، بدون مكان، ٢٠٠٣م.

٢٣- الشيخلي، عبد القادر. النظام القانوني للجزاء التأديبي، رسالة دكتوراة، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣م.

٢٤- الشوبكي، عمر محمد مرشد. رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في انجلترا- مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٨٨م.

٢٥- بسيوني، محمود شريف. الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول- الوثائق العالمية، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣م.

٢٦- بكر، مصطفى. تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، بدون مكان، ١٩٦٦م.

٢٧- جوخدار، حسن. أصول المحاكمات الجزائية- في الدعاوى التي ينظرها القضاء الجزائي، الجزء الأول، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ.

٢٨- حسن، عبد الفتاح. التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراة، دار النهضة العربية، بدون مكان، ١٩٦٤م.

٢٩- حمود، زهوة عبد الوهاب. التأديب في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ.

٣٠- حلمي، محمود. نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، دار الفكر العربي، بدون مكان، الطبعة الثانية، ١٩٧٤م.

٣١- حمزة، محمد حسنين. القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، بدون مكان، الطبعة الأولى، ١٩٦٠م.

٣٠- ياقوت، محمد ماجد. أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠م.

٣٢- ــــــــــــــ شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

٣٣- يوسف، ياسين عمر. معوض عبد التواب. موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان- تشتمل على قضاء الإلغاء والتعويض معلقا عليهم بالشرح والسوابق القضائية في مصر والسودان، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع، بدون مكان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣م.

٣٤- محارب، علي جمعة. التأديب الإداري في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٨٦م.

٣٥- محجوب، ثروة محمود عوض. التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيـه، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٩٤م.

٣٦- موسى، أحمد كمال الدين. نظرية الإثبات في القانون الإداري، رسالة دكتوراةبدون ناشر، بدون مكان، ١٩٧٧م.

٣٧- محمـود، عبد الله محمـد. الإحـكام الإجرائية والموضوعية للتظلم مـن القرارات الإدارية- دراسة نظرية وتطبيقية في الأمارات العربية المتحدة وفي الدول الأجنبية، رسالة ماجستير، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ.

٣٨- عفيفي، مصطفى. فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ١٩٧٦م.

٣٩- عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر- تأديب العاملين المدنيين بالدولة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات وأعـضاء هيئـة قضايا الدولة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولـى، ٢٠٠٠م.

٤٠- عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. تأديب الموظف العام في مصر- تأديب العاملين المدنيين بالدولة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات وأعـضاء هيئـة قضايا الدولة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولـى، ٢٠٠٠م.

٤١- عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، دار النهضة العربية، بدون مكان، ١٩٧٩م.

٤٢- عبد الهادي، ماهر. الشرعية الإجرائية في التأديب، أصول القوانين، بـدون مكان، الطبعة الثانية، ١٩٨٦م.

٤٣- عبد اللطيف، محمد. التسبيب في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، بدون مكان، ١٩٩٦م.

٤٤- عبد العال، محمد حسنين. فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغـاء، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ.

٤٥- عبد الله، سهام عبد الله عمر. أصول محاسبة العاملين بالخدمة العامة في السودان- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، ٢٠٠٢م.

٤٦- علوب، حسن محمد. استعانة المتهم بمحام في القـانون المقـارن، رسـالة دكتوراة، دار النشر للجامعات المصرية، بدون مكان، ١٩٧٠م.

٤٧- عنبر، محمود. مبادئ أحكام المحاكم التأديبية- دار الفكر العربي، بدون مكان، السنة الأولى، الطبعة ١٩٥٩م.

٤٨- عطية، نعيم. حسن الفكهاني. الموسوعة الإدارية الحديثة لمبـادئ المحكمـة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع من عـام ١٩٨٥م وحتى عام ١٩٩٣م، الاجزاء ٩، ٢٩، ٤٢، ٤٦.

٤٩- فهمي، عزت محمد إسماعيل. سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ.

٥٠- رياض، هنري. إدوارد رياض. نماذج من أحكام النقض والإبرام وفتاوى ديوان النائب العام بالسودان، دار الجيل، بيروت، بدون تاريخ.

٥١- رياض، هنري. أشهر القضايا الدستورية في السودان، دار الجيل، بيروت، ١٩٨٤م.

٥٢- رياض، إدوارد. "دعوى المحاسبة الإدارية"، محاولات في دراسة القانون السوداني والمقارن، دار الجيل، بيروت، بدون تاريخ.

٥٣- رسلان، أنور أحمد. التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبية، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة، بدون مكان، ١٩٩٩م.

٥٤- شاهين، مغاوري محمد. المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وفقاً لأحكام القوانين ٥٨، ٦١ لسنة ١٩٧١م، ١٠، ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٤م.

٥٥- ـــــــــــ القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان في نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاعين العام والخاص، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٦م.

٥٦- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، بدون ناشر، بدون مكان، ٢٠٠٣م.

ب- المقالات والأبحاث:-

١- إبراهيم، السيد محمد. "الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية"، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الثاني- ديسمبر ١٩٦٣م.

٢- ـــــــــــ "حدود الرقابة على صحة السبب في القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، سنة ١٩٦٢م.

٣- البشير، يوسف حسين محمد. " الطعن في القرارات الإدارية المتعلقة بالعاملين بالخدمة العامة في القانون السوداني"، مجلة دراسات حوض النيل، العدد الثاني، المجلد الأول- ديسمبر ٢٠٠٠م.

٤- الحسيني، سامي حسني. "ضمانات الدفاع- دراسة مقارنة"، مجلة الأمن العام، السنة الرابعة والعشرون، العدد الثالث والتسعون، أبريل ١٩٨١م.

٥- حسن، عبد الفتاح. "السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري"، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة، العدد الأول- أبريل ١٩٦٥م.

٦- حلمي، محمود. "عيوب القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني- سنة ١٩٧٠م.

٧- الطماوي، سليمان محمد. "ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق"، مجلة العلوم الإدارية- سنة ١٩٦٩م.

٨- ياقوت، ممد ماجد. "التظلم الإداري من القرار التأديبي"، مجلة الأمن العام، السنة التاسعة والثلاثون، العدد ١٥٧- أبريل ١٩٩٧م.

٩- الطبطبائي، عادل. " الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق، السنة السادسة، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٨٢م.

١٠- جبر، محمود سلامة. "التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء- دراسة مقارنة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري"، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة الخامسة والثلاثون، العدد الثالث، يوليو- سبتمبر ١٩٩١م.

١١- جمال الدين، عبد الأحد. "مبدأ الشرعية في القانون الجنائي"، مجلة الأمن العام، السنة ١٧ العدد ٧- أكتوبر ١٩٧٥م.

١٢- عبد الباقي، محمد عجمي. "الوقف الاحتياطي للموظفين العموميين" مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الرابعة عشرة، العدد الأول، يناير-مارس ١٩٧٠م.

١٣- علي، شمس مرغني. "سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الأمارات العربية المتحدة والفقه المقارن وأحكام القضاء"، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة الثانية والثلاثون، العدد الرابع، أكتوبر- ديسمبر ١٩٨٧م.

١٤- عصفور، محمد. "ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة"، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول- يونيو ١٩٦٣م.

ج- التعليقات على الأحكام:-

١- عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. "متى يعتبر العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية"- تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٣٩ لسنة ٢٨ق"، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة والعشرون، العدد الأول- يونيو ١٩٨٥م.

٢- عبد الباقي، محمد عجمي. "سريان القوانين المتعلقة بالجزاءات التأديبية- تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم١٠٤٦ لسنة ٨ق بجلسة ١٩٦٧/٢/١١م"، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة العاشرة، العدد الثاني، ابريل- يونيو ١٩٦٦م.

٣- حسن، عبد الفتاح. "التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري- تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٣/٦/٣م"، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثامنة، العدد الثاني، ١٩٦٦م.

د- الأعمال المترجمة:-

- وينير جرين، بيرتيل. "حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات بغير الطريق القضائي"، ترجمة: عادل محمود عبد الباقي. مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية عشرة، العدد الأول، أبريل ١٩٧٠م.

هـ- مجموعات المبادئ القانونية:-(*)

١- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة.

٢- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة.

(*) صدرت هذه المجموعات لأحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة النقض في مصر.

٣- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة.

٤- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. السنة الثامنة.

٥- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة عشرة.

٦- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، المجموعة الأولى من أكتوبر سنة ١٩٦٢م إلى آخر يناير سنة ١٩٦٣م.

٧- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشر، العدد الأول: من أكتوبر سنة ١٩٦٨م إلى منتصف فبراير ١٩٦٩م، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٩م.

٨- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، العدد الأول من أول أكتوبر ١٩٦١م إلى آخر يناير ١٩٦٢م.

٩- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، العدد الثالث، من أول يونيو سنة ١٩٦٥م إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٥م.

١٠- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، في عشر سنوات- نوفمبر ١٩٦٥م- الجزء الثاني من "س" إلى "و" والملحق من قاعدة ١١٧ إلى ٢٣٦٠، من صفحة ١٢١٧ إلى ٢٤٦٨٠.

١١- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، العدد الأول من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩م إلى آخر يناير ١٩٦٠م.

١٢- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، ١٩٥٥م- ١٩٦٥م، (م-ي)، ١٩٦٦م.

١٣- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، ١٩٥٥م- ١٩٦٥م، (أ-ط).

١٤- مجموعـة المبادئ القانونية التي قررتهـا المحكمة الإداريـة العليـا فـي عشـر سنوات، ١٩٥٥م- ١٩٦٥م، (د-ف).

١٥- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا فـي خمسة عشر عاماً، ١٩٦٥م-١٩٨٠م، الجزء الثاني (د-ع)، ١٩٨٣م.

١٦- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمـة القـضاء الإداري، الـسنة الخامسة.

١٧- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمـة القـضاء الإداري، الـسنة السابعة.

١٨- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمـة القـضاء الإداري، الـسنة الحادية عشر، العدد الأول، من أكتوبر سنة ١٩٥٦م إلى آخر مـارس سـنة ١٩٥٧م.

١٩- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري فـي خمسة عشر عاماً ١٩٤٦م -١٩٦١م، المجموعة الثانية، (د-ف) دار الفكر العربي.

٢٠- مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السابعة.

٢١- محمود، عاصم. مجموعة مجلس الدولة والمبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المجلد السادس، المجموعات العاشرة والحادية عشر، والثانية عشر، مارس ١٩٥١م- سبتمبر ١٩٥١م.

٢٢- أبي شادي، أحمد سمير. مجموعة المبادئ القانونية التـي قـررتها المحكمة الإدارية العـليا فـي عشر سنوات - نوفمبر ١٩٥٥م - نـوفمبر ١٩٦٥م، الجزء الثاني من (س) إلى (و) والملحق من قاعدة ١١١٧ إلي ٢٣٦٠، مـن صفحة ١٢١٧ إلى ٢٤٦٨.

٢٣- مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، المجلد الثالث، السنة السادسة.

٢٤- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة النقض- الدائرة الجنائية والهيئة العامة للمواد الجنائية في عشر سنوات، يناير ١٩٥٦م- يناير ١٩٦٦م، الجزء الثاني من "ت" إلى "ذ"، من قاعدة "١٣٦٩" إلى "٣٠٥٠" من صفحة "٦٠٩٠" إلى "١٣٦٨".

و - الدوريات :-

١- مجلة الأحكام القضائية: مجلة تصدر عن المكتب الفني بالمحكمة العليا بالسودان (أعداد مختلفة موضحة في هوامش الرسالة حسب مواضعها).

٢- مجلة العلوم الإدارية: نصف سنوية تصدر منذ سنة ١٩٥٩م عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية(أعداد مختلفة موضحة في هوامش الرسالة حسب مواضعها).

٣- مجلة مجلس الدولة: تصدر منذ عام ١٩٥٠م عن المكتب الفني لمجلس الدولة المصري (أعداد مختلفة موضحة في هوامش الرسالة حسب مواضعها).

٤- مجلة إدارة قضايا الحكومة: فصلية تصدر منذ ١٩٥٧م في مصر (أعداد مختلفة موضحة في هوامش الرسالة حسب مواضعها).

٥- مجلة دراسات حوض النيل- مجلة علمية محكمة، نصف سنوية يصدرها مركز أبحاث ودراسات حوض النيل- جامعة النيلين.

٦- مجلة هيئة قضايا الدولة (أعداد مختلفة موضحة في هوامش الرسالة حسب مواضعها).

٧- مجلة الأمن العام: تصدر كل ثلاثة أشهر عن جمعية نشر الثقافة لرجال الشرطة في مصر (أعداد مختلفة موضحة في هوامش الرسالة حسب مواضعها).

٨- مجلة الحقوق- مجلة تصدر عن كلية الحقوق بجامعة الكويت .

ز- التقارير والقرارات غير المنشورة:-

١- تقرير لجنة الخدمة المدنية- المجلد الأول، مايو ١٩٦٨م.

٢- تقرير المعهد الدولي للعلوم الإدارية "دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ والقضاء التأديبي ومسؤولية السلطة العامة"، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية، العدد الأول- يونيو ١٩٦٠م.

٣- قرارات عديدة غير منشورة للجنة استئنافات العاملين وديوان العدالة الاتحادي وديوان العدالة بولاية الخرطوم.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

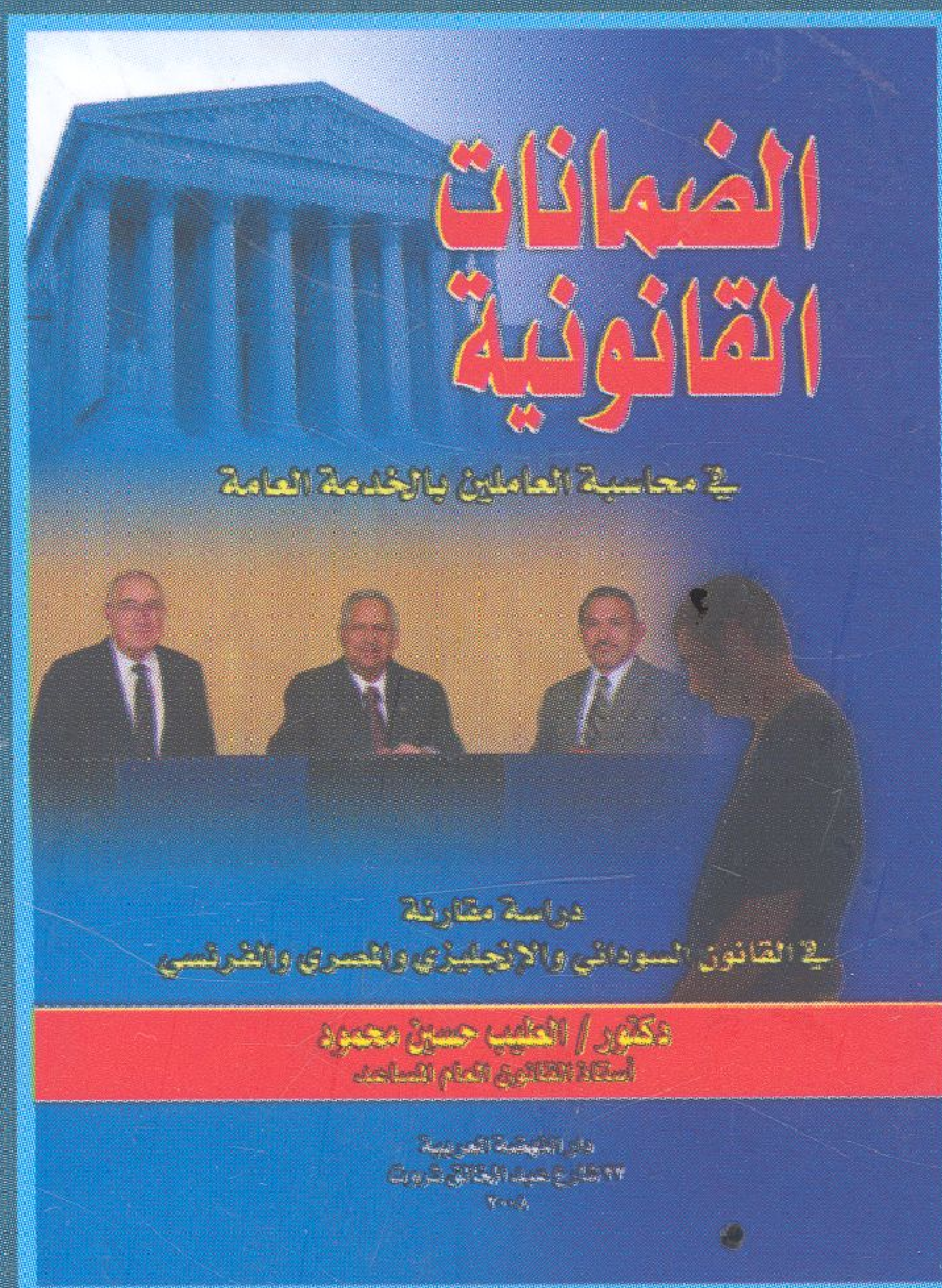
1- Bradley. A.W. Edwing, K.D. Constitutional and Administrative Law, Twelfth Edition.

2- De Smith. S. Judicial Review of Administrative Action, Stevens & Sons Limited, London, Second Edition, 1968.

3- Gellorn. Walter. Clark. Byse. Administrative Law, Case and Comments.

4- Phillips. O. Hood. Paul Jackson. Constitutional and Administrative Law, Sixth Edition, 1978.

5- Wade. H.W.R. Administrative Law, Fifth Edition, 1982.



SAMER's des



دار
النهضة
العربية
للنشر والتوزيع